

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Cassiano Ezildo Rick**

**A Fiscalização da Prestação do Serviço de Energia Elétrica no Rio Grande do Sul: O  
Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS**

**Porto Alegre, 2016**

**Cassiano Ezildo Rick**

**A Fiscalização da Prestação do Serviço de Energia Elétrica no Rio Grande do Sul: O  
Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
em Administração Pública e Social apresentado  
como requisito parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso  
Júnior.

**Porto Alegre, 2016**

**Cassiano Ezildo Rick**

**A Fiscalização da Prestação do Serviço de Energia Elétrica no Rio Grande do Sul: O  
Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
em Administração Pública e Social apresentado  
como requisito parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Administração.

Conceito Final \_\_\_\_\_

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador – Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

---

Examinador –

*Dedico este trabalho aos meus pais  
Ezildo e Janete, que me fizeram acreditar  
que era possível, não medindo esforços para  
que esse grande momento pudesse ser concretizado.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, minha base de vida, que me acompanhou por todos esses anos e sempre estiveram presentes nos melhores momentos e naqueles de maior dificuldade.

À minha namorada Catia, que desde o começo da graduação me fez enxergar a vida com outros olhos e me incentivou a lutar pelos meus sonhos.

À UFRGS pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

Aos colegas pelos belos momentos compartilhados em toda a jornada acadêmica.

Agradeço em especial ao meu professor e orientador Dr. Aragon Érico Dasso Júnior por todo o aprendizado e pela vontade em repassar seus conhecimentos, nos fazendo compreender que precisamos muitas vezes superar o senso comum, objetivando atender a sociedade nos seus principais problemas.

A todos os meus amigos, que mesmo muitas vezes distantes, estiveram torcendo para a conclusão deste trabalho.

A todos que de alguma forma me cercaram de boas vibrações e foram fundamentais para que mais esta etapa fosse concluída.

## RESUMO

A Reforma Gerencial do Brasil em 1995 provocou profundas mudanças no modelo de Administração Pública do Brasil, reflexo do fenômeno da globalização e da onda neoliberal que marcou o período. Com a ideia de trazer eficiência ao setor público, a Administração Pública Gerencial veio para substituir o modelo burocrático. Pressionado por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, o governo brasileiro abriu o mercado e tratou de acelerar as reformas, com vistas a privatizar estatais e repassá-las à iniciativa privada, atingindo diretamente setores estratégicos dos serviços públicos, como a energia elétrica. Com empresas privadas explorando serviços públicos viu-se necessário regular e fiscalizar estas empresas, culminando na criação das Agências Reguladoras, sendo a ANEEL a primeira a surgir no Brasil. Nesse contexto, a ANEEL passou a delegar atribuições para agências estaduais mediante Convênio de Cooperação, como a AGERGS no Rio Grande do Sul, com a premissa de oferecer um serviço público mais ágil e de melhor qualidade. Com base no exposto, o problema de pesquisa do presente trabalho é: em que medida o Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS contribui para a melhoria do serviço de prestação de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul? Para isso, tem-se como objetivo geral: analisar de que forma o convênio de cooperação entre a ANEEL e a AGERGS contribui para a melhoria da qualidade dos serviços de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul. Os objetivos específicos são: descrever o processo de instituição das Agências Reguladoras no contexto da Reforma Gerencial da Administração Pública brasileira; examinar o conteúdo do convênio de cooperação no que tange às atividades de descentralização de competências; comparar as semelhanças e diferenças dos convênios de cooperação que interferem diretamente na fiscalização dos serviços de energia elétrica. A pesquisa possibilitou conhecer um pouco sobre os Convênios de Cooperação entre ANEEL e AGERGS no tocante à energia elétrica, verificando que esses convênios ainda necessitam de aprimoramentos para de fato se consolidar como um mecanismo eficaz na prestação do serviço público de forma descentralizada.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Reforma Gerencial; Agências Reguladoras; ANEEL; AGERGS; Convênio de Cooperação.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 - Estrutura Organizacional da ANEEL .....</b>	<b>37</b>
<b>Figura 2 - Organograma Institucional da AGERGS .....</b>	<b>43</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 - Legislação de Criação das Agências Reguladoras Federais.....</b>	<b>29</b>
<b>Quadro 2 - Legislação de Criação das Agências Reguladoras Estaduais.....</b>	<b>30</b>
<b>Quadro 3 - Quadro de cargos ANEEL .....</b>	<b>38</b>
<b>Quadro 4 - Comparativo dos Convênios .....</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 5 - Repasse ANEEL X Contrapartida AGERGS .....</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 6 – Cargos efetivos da ANEEL.....</b>	<b>58</b>
<b>Quadro 7 - Cargos Efetivos da AGERGS .....</b>	<b>58</b>



## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 - Competências da AGERGS .....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 2 - Plano de Cargos Efetivos da AGERGS .....</b>	<b>45</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre

AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul – MS

AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso

AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Delegados do Rio Grande do Sul

AGESAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina

AGESC – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina

AGETRANSP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro

AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná

AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

ANA – Agência Nacional de Águas

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará

ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba

ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco

ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas

ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas

ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte

ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo

ASPE – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo

ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo

AGERSA – Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia

BIRD – Banco Mundial

CAGE - Contadoria e Auditoria Geral do Estado

CRE – Conselho de Reforma do Estado

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FMI – Fundo Monetário Internacional

IAP-PR – Instituto das Águas do Paraná – Águas Paraná

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MME – Ministério de Minas e Energia

NGP – Nova Gestão Pública

PAM – Plano de Atividades e Metas

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PND – Programa Nacional de Desestatização

SIGEFIS – Sistema de Gestão de Fiscalização

TFSEE – Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO.....</b>	<b>18</b>
1.1 GLOBALIZAÇÃO .....	18
1.2 NEOLIBERALISMO .....	20
1.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	22
1.4 REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ....	24
1.5 AGÊNCIAS REGULADORAS NO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL	27
1.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 1 .....	31
<b>2 AGÊNCIAS REGULADORAS.....</b>	<b>32</b>
2.1 AGÊNCIA REGULADORA NO BRASIL .....	33
2.2 AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL).....	35
2.2.1 Criação e legislação de referência .....	35
2.2.2 Forma jurídica e vinculação .....	36
2.2.3 Finalidade .....	36
2.2.4 Estrutura institucional .....	37
2.2.5 Dirigentes.....	38
2.2.6 Quadro de pessoal.....	38
2.2.7 Fontes de receita .....	39
2.2.8 Interface com a cidadania.....	39
2.3 AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL (AGERGS).....	40
2.3.1 Criação e legislação de referência .....	40
2.3.2 Forma jurídica e vinculação .....	40
2.3.3 Finalidade .....	41
2.3.4 Estrutura institucional .....	42
2.3.5 Dirigentes.....	44
2.3.6 Quadro de pessoal.....	44
2.3.7 Fontes de receita .....	45
2.3.8 Interface com a cidadania.....	46
2.4 CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO ANEEL/AGERGS .....	47
2.4.1 Convênio nº 08/1998 .....	48
2.4.2 Convênio nº 04/2003 .....	49

2.4.3	Convênio nº 14/2008 .....	49
2.4.4	Convênio nº 15/2010 .....	50
2.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2 .....	51
3	ANÁLISE .....	52
3.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	52
3.1	ANÁLISE DOCUMENTAL DOS CONVÊNIOS .....	53
3.2	GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS.....	57
3.3	CENTRAL DE ATENDIMENTO.....	59
3.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3 .....	60
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	62
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64
	ANEXO I – QUESTIONÁRIO.....	69

## INTRODUÇÃO

Ao final do século XX o mundo passou por constantes transformações tanto na ordem econômica como política, muito em virtude do final da Guerra Fria que segmenta o mundo nos blocos socialista e capitalista. Podemos dizer que, a partir desse momento surge o conceito de globalização, que marca um processo de integração econômica, cultural, social e política. O fato é que o capitalismo se consolidou e nesse contexto a corrente do pensamento liberal passou a exercer influência no cenário mundial, difundida por intermédio de grandes organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). No contexto latino-americano, o “Consenso de Washington” (1989) foi o principal marco difusor e ideológico dessa época, onde empresas transnacionais, sediadas em países desenvolvidos, apoiadas por esses organismos financeiros internacionais, adquirem patrimônio público, caracterizando o fenômeno conhecido como “privatização”.

O pensamento neoliberal surge após a II Guerra Mundial, mas é a partir dos anos de 1970 e 1980 que ganha força, provocado pelas grandes crises do Estado de bem estar social. Esse modelo é implementado no Brasil, a partir dos anos 1990, associado a um discurso que preconizava a abertura de mercado e a redução do aparelho do Estado (Administração Pública). O gatilho desse processo no Brasil é a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990, no início do governo Collor de Mello.

O processo de privatizações se intensificou no Brasil, assim como em toda a América Latina, o que propiciou aos governos Collor (1990 a 1992), Itamar (1993 e 1994) e Fernando Henrique (1995 a 2002) modificar o setor produtivo de base, reduzir a dívida pública e principalmente defender a tese que o setor privado impulsionaria o crescimento econômico, sendo mais eficiente do que o setor público.

A partir desse modelo neoliberal de Estado, surge a Reforma Gerencial na Administração Pública no Brasil. Em 1995, Fernando Henrique Cardoso nomeou Luiz Carlos Bresser Pereira para assumir o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), responsável diretamente pela criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha em seu discurso transformar a Administração Pública Burocrática em uma Administração Pública Gerencial, movimento conhecido como “Reforma da Nova Gestão Pública” (BRESSER PEREIRA, 2002). Concatenada com as privatizações em massa promovidas pelo governo Fernando Henrique, a Reforma gerencial tinha como um dos seus objetivos regular os serviços públicos essenciais privatizados, criando a figura do “Estado

Regulador”. Por consequência surgem, em 1995, as Agências Reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro, seguindo o modelo empregado nos Estados Unidos e Inglaterra ao final do século XX. A primeira agência reguladora a ser criada no Brasil foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, objeto deste estudo.

No caso da ANEEL, ela descentraliza algumas funções, como por exemplo, a fiscalização. No Rio Grande do Sul, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) é responsável, através de um Convênio de Cooperação com a ANEEL, para fiscalizar o serviço de energia elétrica, emitindo pareceres da qualidade do serviço e aplicando multas, ou seja, um “braço” do órgão máximo.

Considerando o cenário anteriormente referido, surge o seguinte problema de pesquisa: em que medida o Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS contribui para a melhoria do serviço de prestação de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul?

Para responder à questão elaborada definiu-se como objetivo geral deste estudo: analisar de que forma o convênio de cooperação entre a ANEEL e a AGERGS contribui para a melhoria da qualidade dos serviços de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul.

Seguindo esta premissa, os objetivos específicos inerentes à pesquisa foram delimitados da seguinte maneira: descrever o processo de instituição das Agências Reguladoras no contexto da Reforma Gerencial da Administração Pública brasileira; examinar o conteúdo do convênio de cooperação no que tange às atividades de descentralização de competências; comparar as semelhanças e diferenças dos convênios de cooperação que interferem diretamente na fiscalização dos serviços de energia elétrica.

O tema em questão é de grande relevância, pois a energia elétrica afeta todas as pessoas e é considerada um serviço público essencial. Por ser considerado um serviço essencial, é dever do Estado promover a defesa do consumidor na forma da lei (CF/88), faz-se necessária a compreensão de como se dá o processo de regulação por parte das agências reguladoras e seus entes de apoio, uma vez que o que está em jogo é a qualidade da prestação desse serviço, além de ser de interesse da coletividade. Mesmo após vinte anos da criação da 1ª Agência Reguladora, no caso a ANEEL, a inserção deste mecanismo de controle ainda enfrenta grandes desafios no tocante à transformação que a Administração Pública teve após a Reforma Gerencial. Os cidadãos brasileiros ainda carecem de um maior entendimento do funcionamento de uma agência reguladora e como está posta no ordenamento jurídico brasileiro. Deste modo justifica-se seu estudo, por se tratar de uma temática que é presente na Administração Pública, ainda mais com a importação da ideologia neoliberal dominante na região, apesar da presença de alguns governos mais voltados a uma agenda de caráter social.

Ademais, o ressurgimento nos últimos anos de cursos de Administração Pública no Brasil é um sinal de mudança nesse cenário. Porém, vale registrar que no Brasil o que se vê é ainda a maciça formação de administradores de empresas. Essa luta para a consolidação do curso de Administração Pública revela um avanço no sentido de contribuir para a compreensão de novas práticas de gestão.

Portanto, justifica-se este estudo porque a existência da regulação e a fiscalização do serviço de prestação de energia elétrica por intermédio das agências reguladoras ainda se demonstra incipiente e de certa forma um tanto quanto confusa. É dever e direito do cidadão se apropriar do que cerca esse modelo e verificar os impactos que o mesmo causa na gestão pública. Além disso, a hipótese inicial desta pesquisa propõe que o desalinhamento do modelo vigente de agência reguladora com o princípio desses órgãos pode não ser a melhor forma para contribuir com a melhora contínua dos serviços públicos de energia elétrica.

No que tange ao método de pesquisa, o mais adequado ao estudo e desenvolvimento do trabalho foi o método hipotético-dedutivo, que parte de hipóteses ou conjecturas, utilizando-se de uma análise documental. Devido às inúmeras abordagens e áreas de conhecimento a serem revisitadas, foi utilizada a pesquisa de cunho qualitativo. Em consonância aos objetivos deste trabalho, que é de descrever o processo de regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica, a classificação se dará por uma pesquisa de caráter descritiva, uma vez que é necessário descrever os principais fenômenos que contribuíram para a constituição das Agências Reguladoras e as características destas. Com base nos assuntos abordados, que necessitam a busca de dados históricos e atuais, as técnicas de pesquisa utilizadas neste estudo foram a bibliográfica e a documental. A análise documental foi realizada mediante consulta a relatórios, contratos, regulamentos, resoluções, leis, normativas, documentos oficiais, em grande parte disponibilizada em sítios eletrônicos, alinhados com a transparência pública. A pesquisa bibliográfica foi realizada através de livros, informativos, jornais, revistas, periódicos.

O trabalho está estruturado em três grandes capítulos e se divide da seguinte forma: o primeiro “Globalização e Neoliberalismo” é de caráter teórico e resgata todos os movimentos que desencadearam a remodelagem da Administração Pública Brasileira, culminando na criação das Agências Reguladoras; o segundo descreve o processo de criação das Agências Reguladoras, a estrutura da ANEEL e da AGERGS bem como os Convênios de Cooperação celebrados entre estas agências; o terceiro e último capítulo se refere à análise da pesquisa e está subdividido em “Abordagem Metodológica”, “Análise Documental dos Convênios”, “Gestão dos Recursos Humanos” e “Central de Atendimento”.



Por fim, objetivou-se com o presente trabalho tão somente a análise e conclusão do problema proposto, sem qualquer propósito de intervenção.

## 1 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

A reforma gerencial ocorrida no Brasil na década de 1990 ocasionou mudanças significantes na estrutura da Administração Pública Brasileira. Dotada de um processo globalizante e fundamentada por uma teoria liberal a reforma possibilitou a criação das Agências Reguladoras no Brasil.

Desta forma, este capítulo pretende contextualizar o fenômeno da globalização e as raízes históricas do Neoliberalismo, fundamentando todo o arcabouço das práticas gerencialistas implementadas no decorrer dessa década.

### 1.1 GLOBALIZAÇÃO

O termo globalização na maioria das vezes é taxado como algo normal, que está longe do nosso controle, mas que na realidade foi se desenvolvendo ao longo do tempo, modificando as dimensões econômicas, técnicas e sociais. Conceituá-la requer muita sensibilidade, pois trata-se de um conceito de múltiplas faces que foi se moldando diante das inúmeras transformações em escala mundial.

O conceito de globalização começa a ser empregado na década de 1980 substituindo gradualmente expressões como internacionalização e transnacionalização (PRADO, 2001).

Na sua forma mais complexa este processo está associado às economias fortemente internacionalizadas, onde as estruturas produtivas caracterizam-se por forte participação de empresas transnacionais. Tais empresas beneficiam-se de oligopólios diferenciados, devido à força de suas marcas; de oligopólios concentrados, devido as barreiras de entrada; e de rendimentos crescentes de escala. Neste mundo, os padrões tecnológicos e a estrutura organizacional tem de acompanhar os vigentes no exterior, e a competição local é reflexo da competição global entre as empresas. O comércio internacional neste caso, reflete vantagens competitivas adquiridas, explicadas por aspectos institucionais domésticos e pela estratégia global das grandes empresas transnacionais. (PRADO, 2001. p.08)

Conforme Santos (2001, p. 23), a globalização é, de certa forma o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista que impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa. Partindo desta premissa, o FMI e o Banco Mundial visualizaram nos países subdesenvolvidos potenciais alvos, pressionando os Governos para que estes fizessem as reformas estruturais necessárias, em contrapartida aos empréstimos

condicionados. Assim, facilitou para que as empresas transnacionais pudessem adquirir patrimônio público e conseqüentemente iniciasse o processo de privatizações em massa, este muito bem arquitetado nos primeiros anos da década de 1990.

Nesta linha, STIGLITZ (2002, p. 191) observa que essas políticas são resultado de um compromisso ideológico para liberar mercados que é quase dogmático, especialmente no âmbito do FMI. Desta foram estrutura-se para atender anseios dos grandes empresários, que buscam expandir seus mercados e para isso, precisam que o Estado promova condições para que as empresas possam se instalar nos países. A globalização é advinda de decisões políticas conscientes para a manipulação de espaços econômicos mundiais (BOURDIEU apud DASSO JÚNIOR, 2006, p.41).

De acordo com Voltaire SCHILLING<sup>1</sup> a expressão “globalização” tem sido utilizada mais recentemente, num sentido marcadamente ideológico, no qual se assiste no mundo inteiro a um processo de integração econômica sob a égide do neoliberalismo, caracterizado pelo predomínio dos interesses financeiros, pela desregulamentação dos mercados, pelas privatizações das empresas estatais, e pelo abandono do estado de bem-estar social. O autor classifica a globalização em três fases: a primeira, caracterizada pelo expansionismo mercantilista europeu, a segunda pela expansão industrial-imperialista e colonialista e a terceira, a mais recente, após a queda do muro de Berlim em 1989. Esta última fase é a que interessa diretamente ao trabalho.

A terceira fase da Globalização correspondeu principalmente aos governos de Margaret Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e Ronald Reagan (1981-1988) nos Estados Unidos que tinham no Neoliberalismo o propulsor de suas políticas voltadas à redução dos investimentos nas áreas sociais, abertura econômica de importações, abertura do capital estrangeiro, privatizações de empresas públicas, entre outras medidas. Nesse período, a “Guerra Fria” polarizou-se entre capitalistas e socialistas, a qual foi vencida pela força dos primeiros, consolidando o seu modelo hegemônico.

THERBORN (2001) classifica a globalização não somente como um conceito, mas também relaciona-a sob uma perspectiva analítica com várias visões de mundo, pautado nas dimensões econômica, cultural e ideológica.

Mas a globalização é mais do que um conceito, ela é também um modo de enfocar a realidade ou uma perspectiva analítica e, em termos mais amplos, discursiva. Como tal, é utilizada em algumas das mais influentes visões de mundo, nas quais ela pode ser apreendida com o auxílio de duas dimensões. Uma delas, que podemos denominar como dimensionalidade, diz respeito a como o conteúdo atual da

---

<sup>1</sup> SCHILLING, Voltaire. Globalização, ontem e hoje. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/atualidade/globalizacao.htm>>. Acesso em 20 de agosto de 2016.

globalização é percebido, predominante, fundamental e basicamente, como sendo econômico, cultural ou ecológico ou, como irredutível, possível e contraditoriamente multifacetado. A outra pode ser chamada de historicidade. A globalização está sendo considerada como uma ruptura básica na história humana moderna e, alternativamente, sua forma corrente é vista como uma nova versão de um fenômeno histórico mais antigo, ou como a manifestação presente de processos permanentes de transformação social.

Qualquer for a definição, a globalização se entrelaça com a consolidação do capitalismo após a Guerra Fria, o que possibilitou que a corrente neoliberal se difundisse pelo mundo, sendo que a influência dos grandes organismos monetários provocasse assimetrias aos países subdesenvolvidos. Estas assimetrias, partindo de uma lógica de mercado tendem a arrefecer a distribuição de riqueza nos países e consequentemente aumento das desigualdades sociais. Conforme reconhece SANTOS (2001, p. 9):

É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal.

A palavra globalização está fortemente incorporada aos discursos atuais, sendo frequentemente mencionada pelos meios de comunicação e usualmente aplicada na explicação das relações internacionais do período contemporâneo. Esta pesquisa, como já mencionado, se concentra a partir da perspectiva mais recente, pois as décadas finais do século XX compõem um período de transformação global. Ao analisarmos esse período, é possível concluir que dele deriva grande parte das mudanças percebidas nas outras áreas. Considerando o avanço tecnológico e maior acesso à informação, há uma ampliação significativa nos fluxos internacionais, sejam de bens, de serviços ou de capitais, sendo o Neoliberalismo o “motor” ideológico para a difusão da globalização.

## 1.2 NEOLIBERALISMO

O Neoliberalismo constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento (MORAES, 2001). Pode também ser entendido como um movimento organizado através de políticas de governos conservadores que procuram resgatar ideais do Liberalismo Clássico dos séculos XVIII e XIX.

Perry ANDERSON (2003, p.22) define o Neoliberalismo como:

um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente,

autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

As origens do Neoliberalismo remontam ao final da II Guerra Mundial, basicamente na Europa e na América do Norte. O Neoliberalismo parte da proposta de reagir politicamente ao Estado Intervencionista e de bem-estar social. Mas é a partir dos anos de 1970 e 1980 que o pensamento neoliberal ganha força, com a ascensão de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, muito por conta da grande recessão do pós-guerra e as reivindicações dos movimentos operários sobre salários e gastos públicos. Com base nisso, os lucros das empresas estagnavam-se, o que provocava processos inflacionários e por consequência a crise das economias de mercado. Portanto, o Neoliberalismo preconiza um mundo melhor a partir da livre iniciativa de mercado, privatizações de empresas estatais, desburocratização da atividade privada e políticas de restrição dos investimentos públicos, ou seja, há um liberalismo econômico que rejeita a intervenção do Estado na economia.

Conforme BOITO JR (1999, p.45) essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal.

Segundo DASSO JUNIOR (2006), o Estado, como o principal agente e instância de deliberação e poder, encontra-se, atualmente em cheque, fruto de um avassalador processo globalizante, que tenta retirar do Estado-nação a centralidade do poder político, a partir da submissão total à lógica do mercado. Ainda, segundo ele, o Estado democrático de direito está fundamentado na soberania e na autonomia. Em tese, a condição exigida por um Estado democrático de direito é jamais estar subordinado aos ditames estritos das regras econômicas, mesmo que tidas por muitos como “leis insuperáveis” que regem a sociedade. Ou seja, o capitalismo transforma tudo em mercadorias, bens e serviços, incluindo o trabalho. O ultraliberalismo<sup>2</sup> vai além, transformando em mercadorias os serviços públicos essenciais: saúde, educação, água, luz, etc.

O Neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (ANTUNES, GENTILI, FRIGOTO, 2001).

---

<sup>2</sup> Para Dasso Junior (2006) o termo neoliberal não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo *neo*.

Neste sentido, tanto o FMI, como o Banco Mundial podem ser considerados como organismos financeiros multilaterais e conforme relata ALVIM (2004), estes organismos são os responsáveis pela elaboração dos diagnósticos que orientam suas estratégias sobre as realidades e as políticas sociais, e se encarregam de “orientar politicamente” os governos nacionais recomendando “fortes ajustes estruturais” para a liberalização de suas fronteiras comerciais. Os “ajustes estruturais” referidos, tratam-se de promover políticas que prezem por uma mudança na ordem institucional do Estado, mediante privatizações, flexibilização de leis, e façam com que as empresas transnacionais obtenham facilidades para se instalar nos países subordinados pelo ideário neoliberal.

Evidencia-se claramente a participação desses organismos nas políticas de dominação dos países centrais, especialmente pelos Estados Unidos, que a partir do arcabouço neoliberal buscam formular planos, programas e projetos de desenvolvimento para se consolidar na hegemonia global.

Portanto, o modelo neoliberal, advindo do fenômeno da globalização se consubstancia-se como um modelo de Estado, capaz de modificar o papel deste como prestador de serviços públicos e permitindo a consolidação da lógica do mercado, privilegiando as elites econômicas em detrimento das políticas sociais.

### 1.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Antes mesmo de definir as características da Administração Pública Gerencial, é imprescindível resgatar os modelos anteriores e explicar sucintamente cada um deles, além dos fatores históricos que contribuíram significativamente para que esse modelo de Administração Pública se consolidasse ao final do século XX.

Com o advento da Globalização e da crise do estado, culminando com o Consenso de Washington em 1989, os defensores do Neoliberalismo estavam cientes de que precisavam repensar o papel do Estado mediante reformas, estas desencadeadas a partir do final dos anos de 1970.

Para BRESSER PEREIRA (2000, p.63), existem três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial. Na Administração Patrimonialista o governante se apropria dos bens públicos, ou seja, não há o pensamento nos interesses da sociedade, e sim no favorecimento de poucos, onde o nepotismo e o clientelismo são figuras constantes. A Administração Burocrática parte do modelo de Max Weber e procura estabelecer o combate à corrupção, a

profissionalização, carreiras formais, a implementação de regras e regulamentos, impessoalidade, hierarquias, contrapondo as práticas patrimonialistas e fortalecendo os controles do estado. Contudo, o modelo burocrático, considerado um formalismo exagerado por Bresser Pereira, torna a administração pública engessada e pouco eficiente em sua essência.

No momento em que se via um alinhamento de que o Estado era ineficiente e não atendia as expectativas dos cidadãos, surge a Administração Pública Gerencial, que também pode ser chamada de “Nova Gestão Pública (NGP)”.

Diante de tais perspectivas, a Administração Burocrática passou a ser vista como impeditivo para um novo modelo de Administração Pública, pois não apresentava a eficácia e eficiência necessária às reformas empreendidas. Desta forma, a prerrogativa da Administração Pública Gerencial era adaptar o Estado às mudanças tecnológicas, fornecendo-o eficiência e permitindo que esse trouxesse melhores resultados diante das demandas internas e externas, buscando uma dinamicidade aos serviços públicos e atendimento ao cidadão.

BRESSER PEREIRA conceitua a Administração Pública Gerencial no âmbito da NGP:

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (MARE, 1995, p.15)

Para MATIAS PEREIRA (2008, p.75), a Administração Pública Gerencial buscou importar ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso, inicia-se assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil. Relacionado a isso, as privatizações das empresas estatais soam como o “melhor caminho” para a consecução das perspectivas apresentadas.

DASSO JUNIOR (2006) questiona o fato da Administração Pública Gerencial ser a única alternativa ao modelo burocrático. Para ele é o modelo de Estado que define o modelo de Administração Pública (...), os defensores do ultraliberalismo buscam constantemente

símbolos acadêmicos e há que se reconhecer que no campo da Administração Pública a “Nova Gestão Pública” é a roupagem do ultraliberalismo.

Não há dúvidas que a sequência de acontecimentos produzidos pela globalização e do Neoliberalismo refletem diretamente no modelo de Administração Pública que se instalou no Brasil. Inserir uma cultura gerencial requer modificações na estrutura da Administração Pública Brasileira. Portanto o próximo tópico tratará especificamente da Reforma Gerencial, bem como nos instrumentos PDRAE e Emenda Constitucional nº 19/1998, que dão sustentação a esse processo.

#### 1.4 REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Com a pressão exercida pelos países desenvolvidos frente aos países subdesenvolvidos de que a única forma de fazer com que o Estado retornasse aos seus “melhores dias”, o melhor efeito era seguir com a execução das reformas. O “Consenso de Washington” em 1989 é o marco inicial dessas mudanças. Cabe ressaltar a falácia da palavra “Consenso”, pois os países da América Latina estavam sendo praticamente forçados para atender às expectativas dos Estados Unidos.

Segundo Williamson (apud BRESSER PEREIRA, 1991, p. 6) o “Consenso de Washington” é constituído de 10 reformas:

1. Disciplina fiscal visando eliminar o déficit público;
2. Mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação;
3. Reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”;
4. As taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas;
5. A taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva;
6. O comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais);
7. Os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições;
8. As empresas públicas deveriam ser privatizadas;
9. As atividades econômicas deveriam ser desreguladas;
10. O direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.

Importante destacar o grau de influência dos organismos monetários FMI e Banco Mundial, pois com as crises nos estados, passam a liberar empréstimos, desde que estes cumpram com as exigências. Ou seja, esses organismos têm um papel decisivo no processo.

A Reforma Gerencial do Estado, amplamente conduzida pelo processo de globalização e os pressupostos neoliberais tomou forma a partir da segunda metade da década de 1990.



Fazendo um breve contexto histórico, após o término do mandato de Itamar Franco em 1994, quem assumiu a Presidência da República em 1995 foi o então ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, e este visava dar continuidade às políticas de remodelagem do Estado iniciadas no início da década. Uma de suas principais medidas de governo, além de tantas outras de cunho neoliberal, estava centrada na reforma do Estado. Para realizar tal feito Fernando Henrique Cardoso baseou-se na premissa da “Nova Gestão Pública” (NGP). É preciso deixar claro que o termo “Reforma do Estado” pode ter uma conotação mais abrangente, mas que para fins desse trabalho entende-se como “Reforma da Administração Pública” ou simplesmente “reforma Administrativa”.

O projeto de reestruturação e reforma do Estado precisaria ter apoio da sociedade e também necessitaria que fosse puxado por alguém da confiança do presidente Fernando Henrique. Tanto que antes mesmo de sua posse convidou Luiz Carlos Bresser Pereira para assumir o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Este Ministério seria responsável por realizar as transformações tão desejadas pelo governo da época. Com isso Bresser Pereira (1995) formulou critérios que embasou a reforma da Administração Pública:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

O carro chefe da reforma gerencial foi o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE). A reforma gerencial de 1995 vem à tona com o intuito de pôr fim às práticas clientelistas e patrimonialistas do antigo modelo, isto é, instalar uma administração pautada nos “princípios da nova gestão pública” (new public management). Tal reforma veio trazer mudanças sólidas para a sociedade, ao invés de trazer mudanças institucionais com pouca significância, as quais são mais que comuns no contexto político da América Latina (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Bresser Pereira descreve o Aparelho do Estado em quatro setores: (1) Núcleo Estratégico, (2) Atividades Exclusivas, (3) Serviços Não Exclusivos e (4) Produção de Bens e Serviços para o Mercado. O primeiro corresponde às atividades do governo em sentido literal, como leis e políticas públicas. O segundo setor são aqueles serviços onde somente o Estado pode atuar, como por exemplo, os órgãos da previdência social e polícia. O setor três pauta-se no sentido de que o Estado pode assumir os serviços em conjunto com empresas privadas pelo fato de existirem direitos fundamentais envolvidos. O quarto e último setor é o que deflagra a atuação das empresas voltadas para o lucro, como as do setor de infra-estrutura que são do mercado e também aquelas que não puderam ser privatizadas por falta de investimento. Neste ponto haveria um misto entre o setor público e o privado com o propósito de um controle mais rígido.

Através desta perspectiva do ex-ministro, o que se pretendia com a Reforma do Estado era superar os antigos modelos de Administração Pública e introduzir as práticas inerentes ao setor privado, pautadas principalmente no alcance dos resultados. Ademais, não se trataria de mudanças de pouca magnitude, mas sim que modificariam até mesmo o ordenamento jurídico brasileiro.

DI PIETRO (2012, p. 31-32) relata que a globalização está levando os governantes a buscar inspiração no direito estrangeiro (especialmente no norte-americano e no direito comunitário europeu), sem levar em conta a diversidade de regimes jurídicos, principalmente no âmbito constitucional. Esses modelos levam a uma alteração de rumos e provocam dificuldades, desacertos, para não falar em inconstitucionalidades. Ainda segundo a autora, a Administração Pública copia um modelo do direito estrangeiro e começa a aplicá-lo, muitas vezes, com afronta direta e flagrante à Constituição; depois é que vem a lei e, finalmente, a alteração da Constituição (quando vem).

Neste cenário jurídico controverso e com forte anseio pelas privatizações dos serviços públicos, as agências reguladoras vêm sendo criadas por meio de lei que lhes confere poder autônomo para baixar normas, quando se sabe não há espaço no direito brasileiro para os chamados decretos ou regulamentos autônomos que existem em outros direitos, como é o caso do direito francês e do direito norte-americano. Isto exigiu, todo um esforço doutrinário de interpretação para tentar conciliar esse novo modelo (que já está institucionalizado) ao ordenamento jurídico-constitucional brasileiro (DI PIETRO, 2012 p.32).

Cabe destacar que a descrição das agências reguladoras serão tratadas mais adiante, mas fundamentalmente podem ser consideradas como ratificação de um modelo de Estado neoliberal, consubstanciado pela Reforma do Aparelho do Estado.

## 1.5 AGÊNCIAS REGULADORAS NO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL

A intenção do governo brasileiro de abrir o mercado às empresas de capital privado para que explorassem os serviços públicos não foi mero acaso. Tudo passava por um processo de flexibilização e privatização de empresas estatais, estrategicamente elaborados no contexto da Reforma Gerencial.

Nesta perspectiva o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou através do Decreto nº 1.738, de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o Conselho de Reforma do Estado. De caráter consultivo e deliberativo, o Conselho surgiu com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado, nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado. No mesmo decreto o presidente Fernando Henrique Cardoso nomeou os doze membros para compor o Conselho. Estes detinham grande confiança por parte do então presidente.

O Conselho se organizava mediante reuniões, onde a pauta era previamente acertada e os temas discutidos com os especialistas convidados. A 2ª Reunião Ordinária ocorrida em São Paulo em 27/03/96 foi o marco para a discussão da instituição dos “entes reguladores”<sup>3</sup> na Administração Pública Brasileira, sendo referendada pela Recomendação de 31/05/1996. Ou seja, a ideia inicial da criação das Agências Reguladoras foi objeto das discussões do Conselho da Reforma do Estado.

Desta recomendação, surgiram os princípios norteadores das Agências Reguladoras:

a) autonomia e independência decisória do ente regulador; b) ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei; c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores; d) participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei; e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução. (MARE, 1995).

Apresentam-se aqui os objetivos da função regulatória, deliberados pelo Conselho de Reforma do Estado, que primordialmente estavam em garantir a inserção das empresas privadas no serviço público brasileiro.

a) promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;  
b) garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;

---

<sup>3</sup> Para fins desse trabalho utilizamos o vocábulo Agências Reguladoras.

- c) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- d) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários;
- e) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários;
- f) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos;
- g) prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Cabe mencionar que as atividades do Conselho de Reforma do Estado eram financiadas pelo orçamento do MARE, com aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instância vinculada ao Banco Mundial. Fica claro, a partir disso, que os organismos monetários internacionais estavam diretamente ligados ao propósito das reformas administrativas do Brasil.

Para que todas essas propostas fossem postas em prática era necessário que o texto constitucional fosse modificado. A partir das condições de liberalização do mercado e adaptar o setor público aos ditames globalizantes, o presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou uma série de emendas constitucionais ao Congresso Nacional. As que de fato interessam ao presente trabalho são as emendas constitucionais de números 05, 06, 07, 08, 09 de 1995 e 19 de 1998.

A Emenda nº 05, publicada em 16 de agosto de 1995 alterou o disposto no parágrafo 2º do artigo 25 da Constituição Federal, na qual dispunha que a exploração do gás canalizado poderia ser aberto ao setor privado, gerando privatizações.

A Emenda nº 06, publicada em 16 de agosto de 1995, revogou o artigo 171 da Constituição Federal, do qual fazia referência à empresa nacional. O artigo deixava claro a proteção e os benefícios especiais para empresas de capital nacional. O inciso IX do artigo 170 também foi revogado, sendo que este continha o tratamento diferenciado para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

A Emenda nº 07, publicada em 16 de agosto de 1995 modificou a redação do artigo 178, na qual passava a constar que o transporte de mercadorias na cabotagem e navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

A Emenda nº 08, publicada em 16 de agosto de 1995, talvez a mais impactante, permitiu a concessão ao setor privado do setor de telecomunicações. O artigo 21, inciso XI da Constituição Federal de 1988 evidenciava a criação de um ente regulador para organizar tais serviços. No mesmo artigo, o inciso XII, alínea *a*, passou a constar que os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens poderiam ser explorados diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

A Emenda nº 09, publicada em 10 de novembro de 1995 alterou o artigo 177 da Constituição no qual passou a constar que união poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades afetas ao setor petrolífero, acabando com o monopólio estatal da Petrobrás.

A Emenda Constitucional 19/98, publicada em 04 de junho de 1998 foi responsável pela consolidação da reforma administrativa atendendo primordialmente aos preceitos da Nova Gestão Pública. Aspectos relacionados às modificações substanciais para os servidores públicos, a forma de regimento da carreira dos servidores foram o cerne da emenda. Mas o que mais chama a atenção na emenda é a inclusão do termo “eficiência” ao artigo 37 do texto constitucional, juntando-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A inclusão deste vocábulo corrobora com a lógica da Reforma Gerencial, solidificando um processo de forte apelo à flexibilização aos agentes do mercado.

Todas as emendas constitucionais elencadas acima foram cruciais para a reordenação das empresas públicas do Brasil, onde as privatizações em massa foram determinantes para setores estratégicos da economia, como petróleo, telecomunicações e energia elétrica. Conforme demonstrado pelos quadros 1 e 2, visualiza-se a “enxurrada” de agências reguladoras criadas no contexto da Reforma Gerencial.

#### **Quadro 1 - Legislação de Criação das Agências Reguladoras Federais**

<b>Agência Reguladora</b>	<b>Diploma Legal</b>
<b>ANEEL</b>	Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.
<b>ANATEL</b>	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.
<b>ANP</b>	Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.
<b>ANVISA</b>	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.
<b>ANS</b>	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.
<b>ANA</b>	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.
<b>ANTT</b>	Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.
<b>ANTAQ</b>	Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.
<b>ANCINE</b>	Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.
<b>ANAC</b>	Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005

Fonte: elaboração do próprio Autor a partir de dados pesquisados no sítio da Internet de cada Agência.

Como pode ser visto o quadro acima retrata a criação de nove agências reguladoras no governo Fernando Henrique Cardoso, sendo três delas ainda no primeiro mandato (1995-1998) e outras seis no segundo mandato (1999-2002). Destaque para aquelas criadas ainda no primeiro mandato, como ANEEL, ANATEL e ANP, pois se referem a setores extremamente estratégicos para o desenvolvimento do país. Salienta-se que o potencial econômico desses setores é um grande atrativo para as empresas privadas nacionais e estrangeiras, o que forçou

o governo a criar as agências de forma rápida, ainda que muitas privatizações tivessem ocorrido antes do advento delas.

**Quadro 2 - Legislação de Criação das Agências Reguladoras Estaduais**

<b>Agência Reguladora</b>	<b>Diploma Legal</b>
<b>AGERGS</b>	Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997
<b>ARCE</b>	Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997
<b>ARCON</b>	Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997
<b>AGERBA</b>	Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998
<b>AGER</b>	Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999
<b>ARSEP</b>	Lei nº 7.463, de 02 de março de 1999
<b>AGR</b>	Lei nº 13.550, de 11 de novembro de 1999
<b>ARSAM</b>	Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999
<b>ARSAL</b>	Lei nº 6.267, de 20 de setembro de 2000
<b>AGEPAN</b>	Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001
<b>ARTESP</b>	Lei nº 914, de 14 de janeiro de 2002
<b>AGEPAR</b>	Lei nº 94, de 23 de julho de 2002
<b>AGEAC</b>	Lei nº 1.480, de 15 de janeiro de 2003
<b>ARPE</b>	Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003
<b>ASPE</b>	Lei nº 7.860, de 24 de setembro de 2004
<b>AGESC</b>	Lei nº 284, de 28 de fevereiro de 2005
<b>AGENERSA</b>	Lei nº 4.556, de 06 de junho de 2005
<b>AGETRANSP</b>	Lei nº 4.555, de 06 de junho de 2005
<b>ARPB</b>	Lei nº 7.843, de 02 de novembro de 2005
<b>ATR</b>	Lei nº 1.758, de 02 de janeiro de 2007
<b>ARSESP</b>	Lei nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007
<b>ADASA</b>	Lei nº 4.285, de 26 de Dezembro de 2008
<b>ARSI</b>	Lei nº 477, de 30 de dezembro de 2008
<b>ARSAE-MG</b>	Lei nº 18.309, de 03 de agosto de 2009
<b>IAP-PR</b>	Lei nº 16.242, de 13 de outubro de 2009
<b>AGESAN</b>	Lei nº 484, de 04 de janeiro de 2010
<b>AGERSA</b>	Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012

Fonte: elaboração do próprio autor a partir de dados pesquisados no sítio da Internet de cada Agência.

Os períodos de criação das agências estaduais foram mais dilatados, porém o fenômeno da agencificação fica evidente diante do elevado número. Desta premissa, verifica-se que alguns estados contêm mais de uma agência, separadas por segmentos, como água e transportes, por exemplo. A AGERGS se constitui como uma agência multisetorial, pois tem a função de fiscalizar vários setores, como energia elétrica, água, transportes, etc. Foi a primeira agência estadual a ser criada no contexto da Reforma Gerencial, o que reforça a tese de que a Reforma atingiu não somente o nível federal, mas também o estadual e municipal.

Observa-se no cenário nacional a criação de agências reguladoras de forma vertiginosa a partir de 1995, tanto de agências unisetoriais em nível federal bem como agências multisetoriais em nível estadual. É nítido um certo descompasso diante da proliferação dessas agências, que pode afetar a lógica inicial destas.

## 1.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 1

As modificações ocorridas em escala mundial a partir do Consenso de Washington de 1989 afetaram a estrutura da Administração Pública Brasileira. O fenômeno da globalização e o caráter neoliberal e elitista das reformas exigidas pelos países desenvolvidos promoveram um desajuste no ordenamento jurídico brasileiro, que precisou ser adaptado para fazer frente a essas mudanças. O abandono de regramentos na busca da eficiência à Nova Gestão Pública fez com que a lógica de mercado prevalecesse, gerando inconsistências e prejuízo à sociedade, pois afetaram alguns serviços públicos essenciais à população. Configura-se, portanto, que as agências reguladoras originam-se de um fenômeno político e ratificam um modelo de Estado neoliberal, onde a exigência dos organismos monetários e empresas transnacionais era ter um ente de caráter autônomo para regular os serviços públicos, diante da abertura ao capital privado. Percebe-se também uma inconsistência à medida que são criadas agências reguladoras unisetoriais em nível federal e multisetoriais em nível estadual. Por mais que se tenha economia na alocação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, pode haver sobreposições que acarretem prejuízo ao desempenho dos serviços regulados, prejudicando ainda mais a qualidade dos serviços públicos.

## 2 AGÊNCIAS REGULADORAS

Para melhor compreender o surgimento das Agências Reguladoras faz-se necessário aclarar brevemente o modelo de estado regulador e o fenômeno da regulação, sendo estes os pilares do amplo processo da reforma ultraliberal do Estado na década de 1990.

O modelo de estado regulador tem origem basicamente nos Estados Unidos e Inglaterra do século XIX, sendo amplamente incorporado à ordem jurídica brasileira nos anos de 1990 por conta do pensamento liberal inserido em nosso contexto. Três conceitos soam como fundamentais para aclarar o fenômeno regulatório: Estado Regulador, regulação e agências reguladoras. Os dois primeiros serão tratados neste tópico, enquanto que as agências reguladoras terá um tópico específico. Não se pode considerar esses termos como mero frutos do acaso, é necessário perceber que por trás disso contém profundas mudanças que explicam, até por motivos ideológicos, o quanto ganharam força nas últimas décadas.

Já no século XIX os Estados Unidos regulavam os mercados, mas após os anos de 1930 com o *New Deal* é que o modelo por agências reguladoras passa a ter um maior destaque. Com a falsa ilusão do Liberalismo Clássico que tinha como premissa a concorrência perfeita e o mercado autoregulado, viu-se que os mercados continham imperfeições, assim buscou-se através destes mecanismos reguladores corrigir tais defeitos.

No Brasil, o Estado Regulador teve origem após a crise do petróleo na década de 1970, mas que teve grande impacto na década de 1980, concatenado consequentemente com os efeitos da globalização, abertura de mercado, privatizações de empresas estatais. Mesmo que a história nos diga que houve experiências regulatórias, todas as variáveis aqui mencionadas consolidaram esse processo. FARIA (2002, p.07 e 08) ilustra o presente fenômeno como:

a adequação da economia nacional aos fundamentos da economia globalizada, a manutenção da disciplina fiscal, a continuidade da estabilidade monetária, a desoneração da administração direta em favor de órgãos descentralizados, a abertura à concorrência de setores antes proibidos ou de acesso controlado e a introdução de formas empresariais de gestão e direção nas atividades que continuaram sob responsabilidade governamental.

Essa adequação teve reflexos na forma de gestão do Estado, que passou a descentralizar atividades que antes eram de sua exclusividade e delegar atividades de sua competência, configurando o Estado Regulador.



Do Estado Regulador deriva o termo “regulação”. Este termo possui uma multiplicidade de significados, portanto, o intuito não é exaurir com todas essas variáveis, mas sim encontrar uma definição próxima que possa ser atribuída ao modelo vigente no Brasil.

De acordo com Calixto SALOMÃO FILHO (2008, p. 21) a regulação “engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia”. Ainda segundo o autor, o Estado ordena ou regula a atividade econômica tanto na hipótese em que “concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula sua utilização – impondo preços, quantidade produzida etc. – como quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo”.

Alexandre Santos de ARAGÃO (2002, p.37) também colabora e sintetiza a regulação em três vertentes:

(a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo.

Desta afirmação podemos inferir que a regulação adere às economias de mercado bem como o interesse público, e tem por objetivo assegurar a aplicação das normas vigentes.

## 2.1 AGÊNCIA REGULADORA NO BRASIL

Com o modelo de Estado implementado pelas políticas neoliberais e consequentemente pela Reforma do Estado, particularmente através do repasse de determinados serviços públicos à iniciativa privada, a figura das agências reguladoras no Brasil tomou forma a partir da segunda metade dos anos de 1990, oriunda do modelo original, empregado nos Estados Unidos que tem sua estrutura administrativa resumida em agências, ocasionando o fenômeno da “agencificação”<sup>4</sup>. Contudo, a função reguladora a ser desempenhada pelo Estado já estava prevista na Constituição Federal de 1988. Ainda, segundo BARROSO (2015, p. 293) muito antes, nas décadas de 1930 e 1970 surgiram alguns

---

<sup>4</sup> Em sentido estrito entende-se como proliferação de agências.

órgãos estatais com funções reguladoras, como por exemplo, o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

O termo agência reguladora desde sua inserção no direito brasileiro oferece interpretações controversas, muito por conta de que os modelos de agência nos países de referência, como os Estados Unidos, por exemplo, diferenciam do caso brasileiro.

Em sentido amplo, DI PIETRO (2012, p. 181) define agência reguladora como:

qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta. Em sentido restrito, e abrangendo apenas o modelo mais recente, a agência reguladora é entidade da Administração Indireta, em regra autarquia de regime especial, com função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei.

Conforme o artigo 5º, inciso I do Decreto Lei 200 de 1967, considera-se autarquia como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

DASSO JUNIOR (2006) define as agências reguladoras como instituições, dotadas do poder de formular regras, que disciplinam a conduta dos agentes econômicos, com vistas a aperfeiçoar o desempenho do setor regulado. No caso brasileiro, as agências reguladoras são classificadas como “autarquias de regime especial”, definidas como entes administrativos autônomos, criados mediante lei, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira e atribuições específicas, que variam de acordo com a atividade especializada.

Em geral, a prática e a legislação que abordam as agências reguladoras atribuem algumas características às mesmas, tais como: independência, transparência, prestação de contas, responsabilidade, autonomia financeira e gerencial, competência e excelência técnica (SARAVIA, 2003 *apud* DASSO JUNIOR, 2006).

Cabe destacar que esses órgãos nasceram subordinados, decisória e financeiramente ao Poder Executivo, fosse à Presidência da República, ou mesmo a algum Ministério<sup>5</sup>. Assim sendo, as Emendas Constitucionais nº 8 e 9 de 1995 trataram de dotar o caráter autônomo aos setores de petróleo e comunicações, mas também possibilitou que outras áreas seguissem o mesmo caminho.

É necessário esclarecer que quem detém o poder de regular é o Estado, pois este tem a prerrogativa de instituir normativas na ordem jurídica. Contudo, pelas características de autonomia reforçada, as agências reguladoras podem cumprir essa atividade mediante contrato de Gestão com os Ministérios. No caso da ANEEL, por exemplo, esta é subordinada

---

<sup>5</sup> Pedro Dutra. Órgãos reguladores: futuro e passado, Revista de Direito Econômico, jul./dez. de 1996. p. 60.

ao Ministério de Minas e Energia, tendo que prestar contas de suas atividades. Em suma, a qualificação de agência reguladora assume uma qualificação um tanto quanto distorcida, pois mesmo diante de tais características, o Estado, na figura dos Ministérios é que pode formular as políticas públicas inerentes a cada setor. No entanto, a agência reguladora assume as funções de regular, regulamentar e fiscalizar.

Diante do exposto, cabe descrever e analisar o que a Legislação diz a respeito dessas autarquias, especialmente no que tange à ANEEL e AGERGS.

## 2.2 AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)

### 2.2.1 Criação e legislação de referência

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi a primeira agência reguladora a ser criada após a reforma neoliberal promovida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso sendo instituída pela Lei nº 9.427<sup>6</sup> de 26/12/1996. Quase um ano depois, em 06/10/1997 o seu regulamento foi definido pelo Decreto nº 2.335<sup>7</sup>, que entre outros propósitos, estabeleceu as competências, estrutura e atribuições da ANEEL. A Portaria MME nº 349<sup>8</sup> de 28/11/1997 aprovou seu Regimento Interno modificado pela Resolução nº 267<sup>9</sup>, de 13/07/2001 e posteriormente pelas Resoluções Normativas nº 116<sup>10</sup> de 29/11/2004, nº 249<sup>11</sup> de 30/01/2007, nº 356<sup>12</sup> de 02/03/2009, nº 503<sup>13</sup> de 07/08/2012, nº 645<sup>14</sup> de 19/12/2014, nº 667<sup>15</sup> de 23/06/2015 e nº 713<sup>16</sup> de 19/12/2016.

Com base na legislação é possível inferir que o Governo Fernando Henrique Cardoso não se atentou que o processo de privatizações no setor elétrico já estava em andamento, infringindo com a lógica da regulação. Partindo desta perspectiva o mercado foi aberto muito antes de ter sido criado o ente regulador. A ausência do ente regulador não concatena com a missão da Agência, que é de proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.

<sup>6</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>7</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/blei19969427.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>8</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bprt1997349mme.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>9</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2001267.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>10</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2004116.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>11</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2007249.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>12</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2009356.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>13</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012503.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>14</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2014645.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>15</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2015667.pdf> (consultado em 26/09/2016).

<sup>16</sup> Vide <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2016713.pdf> (consultado em 26/09/2016).

Ademais, a constituição da agência é reflexo do modelo de privatizações implementado pela Reforma do Estado, onde os serviços públicos de energia elétrica passam para o capital privado e também por exigência dos organismos internacionais que fazem pressão ao governo brasileiro.

### **2.2.2 Forma jurídica e vinculação**

Conforme o Art. 1º do Decreto nº 2.335 de 06 de outubro de 1997, a ANEEL é uma autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado, nos termos da Lei 9.427/96.

O artigo 7º da Lei nº 9.427/96 dispõe sobre o contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria da ANEEL e o Ministério de Minas e Energia no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

### **2.2.3 Finalidade**

Conforme artigo 2º da Lei nº 9.427/96 a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. O sítio eletrônico da ANEEL na Internet elenca as principais atribuições:

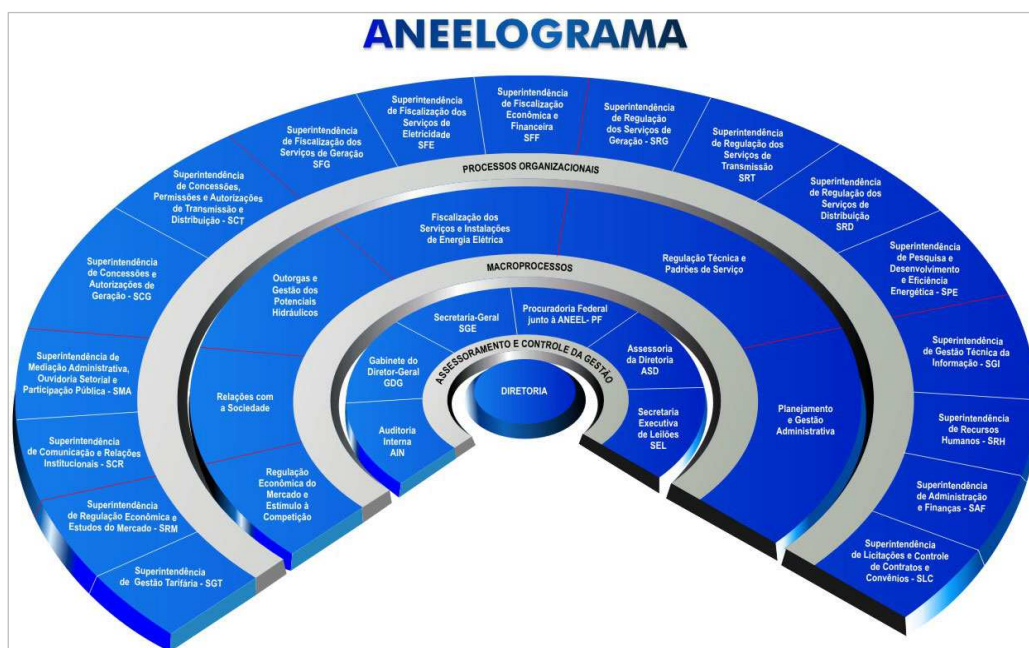
- Regular a geração (produção), transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica;
- Fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica;
- Implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos;
- Estabelecer tarifas;
- Dirimir as divergências, na esfera administrativa, entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores, e
- Promover as atividades de outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, por delegação do Governo Federal.

Com o intuito de atender a contento suas finalidades e atribuições, a ANEEL estabelece convênios com agências reguladoras estaduais<sup>17</sup>. Atualmente são doze agências conveniadas.

#### 2.2.4 Estrutura institucional

O artigo 5º do Anexo I do Decreto nº 2.335/97 define a estrutura básica da ANEEL em Diretoria, Procuradoria-Geral e Superintendências de Processos Organizacionais. Ao todo são dezessete superintendências, que subsidiam as decisões da Diretoria.

**Figura 1 - Estrutura Organizacional da ANEEL**



Fonte: Sítio Eletrônico da ANEEL: < <http://www.aneel.gov.br/estrutura-organizacional> > Acesso em: 09 de novembro de 2016.

<sup>17</sup> Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte (ARSEP), Agência de Regulação do Estado da Paraíba (ARPB), Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL), Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER), Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR), Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul (AGEPAN), Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC).

### 2.2.5 Dirigentes

O artigo 4º da Lei nº 9.427/96 define que a ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia. O parágrafo 1º do artigo 8º do Anexo I do Decreto nº 2.335/97 explicita que caberá a um Diretor a função de ouvidor, este responsável pela correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento às reclamações.

No tocante às nomeações, o Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, uma vez que dependerá de prévia autorização do Senado Federal, conforme estabelece o artigo 5º da Lei nº 9.427/96.

### 2.2.6 Quadro de pessoal

Os cargos efetivos da Agência foram criados por meio da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004 e alterações previstas na Lei nº 11.292 de 26 de abril de 2006. O quadro da ANEEL é composto por Analistas Administrativos, Especialistas em Regulação de Serviços Públicos de Energia e Técnicos Administrativos.

**Quadro 3 - Quadro de cargos ANEEL**

<b>CARGO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia	365
Analista Administrativo	200
Técnico Administrativo	200
<b>TOTAL</b>	<b>700</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei 10.871/2004.

De acordo com a Lei nº 10.871/2004, o quantitativo ideal de servidores previsto para o quadro de pessoal da ANEEL totaliza setecentos servidores, sendo duzentos técnicos, duzentos analistas e trezentos e sessenta e cinco especialistas.

O primeiro concurso público realizado pela ANEEL foi em 2004, oferecendo duzentas e noventa vagas, sendo cento e cinquenta para Especialista em Regulação, setenta para Analista Administrativo e setenta para Técnico Administrativo. Observa-se que o número de vagas disponibilizadas ficou bem abaixo do disposto na lei.

Os cargos de Especialista e Analista são de nível superior, enquanto que os de Técnico exigem nível médio. A agência possui também um quadro de vinte Procuradores Federais. O regime jurídico dos servidores da ANEEL é o estatutário, de acordo com a Lei nº 8.112/90.

### **2.2.7 Fontes de receita**

O artigo 11 da Lei nº 9.427/96 especifica as fontes de receita da ANEEL. São oriundas da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica, recursos ordinários do Tesouro Nacional, estes previstos no Orçamento da União e receitas não tributárias, originadas de vendas de publicações, rendimentos em aplicações financeiras, convênios, doações, venda de bens imóveis, entre outros.

O parágrafo 1º da Lei nº 9.427/96 explicita que as receitas provenientes da taxa de fiscalização correspondem a 0,4% (quatro décimos por cento) do valor do benefício econômico anual auferido pelo concessionário, permissionário ou autorizado. Pode-se inferir neste sentido que, a receita da agência é diretamente proporcional ao aumento do faturamento dos serviços de energia elétrica.

### **2.2.8 Interface com a cidadania**

A ANEEL disponibiliza em seu sítio da Internet inúmeros mecanismos e canais de interface com a cidadania como Audiências Públicas, Consultas Públicas, Ouvidoria, Central de Atendimento, Reuniões Públicas da Diretoria, Carta de Serviços ao Cidadão, entre outros. Verifica-se que a agência tem um espaço destinado não somente ao consumidor, mas também ao cidadão. Neste sentido há um avanço, pois por muito tempo o termo “cidadão” estava excluído das informações.

Com relação ao espaço do consumidor, este possibilita que caso o usuário do serviço de energia elétrica venha a ter algum problema ele pode registrar uma reclamação. O fluxo desta reclamação é primeiramente reportado à distribuidora, depois à ouvidoria da distribuidora e por último à ANEEL. Percebe-se nesse fluxo que em nenhum momento a AGERGS participa do processo. Em suma, se a ANEEL possui convênio com as agências

estaduais e estas têm prerrogativas de atender o consumidor/cidadão, é no mínimo estranho que não estejam contempladas nesse quesito.

De acordo com o disposto em seu sítio eletrônico, a ANEEL oferece trimestralmente aos usuários o Boletim de Informações Gerenciais contendo dados consolidados sobre geração, transmissão ouvidoria, fiscalização, compensação financeira, mercado de energia elétrica, entre outros temas. Neste boletim, dentre tantas possibilidades de consulta, destacam-se as fiscalizações pela equipe ANEEL e pelas agências estaduais.

## 2.3 AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL (AGERGS)

### 2.3.1 Criação e legislação de referência

No contexto da Reforma do Estado onde os serviços de regulação e fiscalização foram descentralizados às Agências Estaduais, com o pressuposto de uma melhor prestação dos serviços públicos, a AGERGS surge através da Lei 10.931 de 09 de janeiro de 1997. De acordo com o parágrafo único do Artigo 3º da referida lei de criação, a atividade reguladora da AGERGS é exercida nas áreas de saneamento, energia elétrica, pólos de concessões rodoviárias, hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros e estações rodoviárias. Para fins deste trabalho o objeto de estudo é a área de energia elétrica.

O Regimento Interno da AGERGS foi aprovado através do Decreto nº 39.061 de 27 de Novembro de 1998.

### 2.3.2 Forma jurídica e vinculação

A AGERGS, como já mencionado anteriormente, é criada pela lei 10.931/97 sob a forma de autarquia dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, conforme seu artigo 1º<sup>18</sup>. Como agência reguladora que é, é considerada uma autarquia de regime especial, recebendo os privilégios que a lei criadora lhe outorgou conjuntamente com os privilégios das autarquias comuns.

---

<sup>18</sup> Art. 1º Fica criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, com natureza autárquica, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado.



Como sendo uma agência criada na esfera estadual, vincula-se à Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, órgão de planejamento da Administração Direta Estadual, subordinado ao Governo do Estado, fazendo parte da estrutura organizacional do poder executivo, conforme disposto na Lei 13.601 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

### **2.3.3 Finalidade**

As competências da AGERGS estão bem elencadas no artigo 3º da Lei 10.931/97, lei de criação da agência. Segundo esta, à AGERGS “compete à regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul e de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual”.

**Tabela 1 - Competências da AGERGS**

<b>NO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantir a aplicação do princípio da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos</li> </ul>
<b>NOS CONTRATOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções</li> <li>• zelar pelo fiel cumprimento dos contratos</li> <li>• propor o aditamento ou a extinção dos contratos em vigor</li> </ul>
<b>NAS TARIFAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas</li> <li>• buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos</li> </ul>
<b>NA INFORMAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• requisitar à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados, as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função regulatória</li> <li>• permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos</li> </ul>
<b>NAS CONCESSÕES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando à delegação de serviços públicos no Estado</li> <li>• propor novas delegações de serviços públicos no Estado</li> </ul>
<b>NOS CONFLITOS DE INTERESSE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse</li> </ul>
<b>NA FISCALIZAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cumprir e fazer cumprir a legislação específica relacionada aos serviços públicos</li> <li>• fiscalizar a qualidade dos serviços</li> <li>• aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos</li> <li>• fiscalizar a execução do Programa Estadual de Concessão Rodoviária (PECR)</li> </ul>

(Fonte: Sítio Eletrônico da AGERGS: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/997/a-agergs>> acesso em 27 de setembro de 2016).

### **2.3.4 Estrutura institucional**

De acordo com a Lei 10.931 de 1997, a AGERGS é composta pela seguinte estrutura básica: a) Conselho Superior; b) Diretoria-Geral; c) três Departamentos: de Qualidade dos Serviços, de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiro, de Assuntos Jurídicos; d) Núcleos Setoriais, de acordo com a redação do Artigo 5º:

Art. 5º A AGERGS, terá a seguinte estrutura básica:

- a) Conselho Superior;
- b) Diretoria Geral;
- c) três Departamentos: de Qualidade dos Serviços, de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, de Assuntos Jurídicos;
- d) Núcleos setoriais.

Esta estrutura básica se desdobra de acordo com a tabela da Estrutura Funcional da AGERGS e Organograma Institucional disponibilizados no sítio eletrônico da agência, conforme figura:

**Figura 2 - Organograma Institucional da AGERGS**



Fonte: Sítio Eletrônico da AGERGS: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1000/organograma>> Acesso em 27 de setembro de 2016.

As três diretorias técnicas, de Ação Jurídica, de Qualidade dos Serviços e de Tarifas, todas coordenadas pela Diretoria Geral, servem para assessorar o Conselho Superior na tomada de decisões. Os processos tramitam nestas diretorias, são realizadas as informações e estas são remetidas ao conselho superior para deliberação. Estas deliberações podem ser de quatro tipos de resolução: Resolução decisória, resolução homologatória, resolução normativa, e resoluções de conteúdo diverso<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/lista/661/resolucoes>>. Acesso em 02 de outubro de 2016.

### 2.3.5 Dirigentes

Com relação aos Dirigentes da AGERGS, encontra-se disposto na Lei 10.931 de 1997, em especial nos artigos 6º, 7º e 8º que o Conselho Superior será composto de sete membros intitulados Conselheiros com as seguintes origens: três membros de livre indicação do Governador do Estado; um representante do quadro funcional da AGERGS, indicado pelo Governador do Estado; dois representantes dos consumidores e; um representante dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos, no Estado do Rio Grande do Sul.

### 2.3.6 Quadro de pessoal

O quadro de Pessoal da AGERGS foi criado pela Lei Estadual nº 10.942 de 26 de março de 1997, consoante o explicitado na Lei de Criação da Agência em seu artigo 16º<sup>20</sup>. Conforme a lei:

Art. 1º - A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, autarquia estadual, criada pela Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997, com direção superior colegiada e execução afeta à Diretoria-Geral, será representada pelo Presidente de seu Conselho Superior e contará com quadro de pessoal próprio. (Vide Lei nº 13.344/10)

Parágrafo único - O quadro de pessoal da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS contará com cargos efetivos, com cargos e funções de confiança, com os Conselheiros e com o Diretor-Geral.

Art. 2º - Fica criado o Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, contendo:

I - Plano de Cargos Efetivos;

II - Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas; e

III - Plano de Remuneração dos Conselheiros e do Diretor-Geral.

Conforme artigo 3º da Lei tem-se a constituição do Plano de Cargos Efetivos, constituído por cargos de nível superior e médio, em carreira, e por cargos isolados de níveis médio e elementar, conforme tabela 2, extraída da lei.

---

<sup>20</sup> Lei 10.931 de 1997 Art. 16. No prazo de trinta (30) dias, a contar da data da publicação desta Lei, o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei criando os quadros de servidores da AGERGS, bem como fixando os valores da remuneração dos Conselheiros e da gratificação dos Diretores.

**Tabela 2 - Plano de Cargos Efetivos da AGERGS**

CARREIRA DE NÍVEL SUPERIOR		
Quantidade	Cargo	Grau
12 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	A
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	B
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	C
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	D
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	E
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	F
9 (Vide Lei nº 13.344/10)	Técnico Superior	G
CARREIRA DE NÍVEL MÉDIO		
Quantidade	Cargo	Grau
7	Auxiliar Técnico	A
5	Auxiliar Técnico	B
5	Auxiliar Técnico	C
4	Auxiliar Técnico	D
CARGO ISOLADO DE NÍVEL MÉDIO		
Quantidade		Cargo
1 (Vide Lei nº 13.344/10)		Motorista
CARGO ISOLADO DE NÍVEL ELEMENTAR		
Quantidade	Cargo	
3	Auxiliar de Serviços Gerais	

Fonte: Sítio Eletrônico da Assembleia Legislativa do RS: <http://www3.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010942&idNorma=223&tipo=pdf> > acesso em 02 de outubro de 2016.

### 2.3.7 Fontes de receita

As fontes de Receita da AGERGS são previstas pela Lei de Criação da Agência, mais em específico no seu artigo 15, que prevê:

Art. 15º As despesas da AGERGS serão custeadas pelas receitas seguintes: (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

I - até os 05 (cinco) primeiros anos, a partir de sua efetiva criação e operação, com recursos do Tesouro do Estado, alocados pelo Orçamento; (Redação dada pela Lei nº 11.612/01)

II - o valor das taxas e multas de legislação vinculada; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

III - transferências de recursos à AGERGS pelos titulares do Poder Concedente, a título de fiscalização dos serviços públicos descentralizados; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

IV - outras receitas, tais como as resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais, operações de crédito, legados e doações. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

Parágrafo único - O valor das multas previstas no inciso II será preferentemente aplicado no custeio do programa de capacitação dos servidores da AGERGS e de esclarecimentos aos prestadores de serviços e seus usuários. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

Outra regulamentação das Fontes de Receita da AGERGS está prevista pela Lei nº 12.239 de 19 de janeiro de 2005, que conforme texto da Lei: “dispõe sobre o pagamento de créditos tributários provenientes da Taxa de Serviços Diversos devida à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS - e introduz modificações nas Leis nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998, e nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, e alterações, e dá outras providências”. Este ponto fica claro que a ANEEL delega algumas atividades de fiscalização à Agência mediante repasse de recursos financeiros para cumprimento de metas.

### **2.3.8 Interface com a cidadania**

Assim como a ANEEL a AGERGS conta com mecanismos que dão suporte à cidadania. Verifica-se a presença de audiências públicas, consultas públicas, ouvidoria, portal da transparência, além de áudios e vídeos das Sessões do Conselho Superior.

As Audiências Públicas são realizadas periodicamente, visando à transparência e ao aperfeiçoamento da instrução dos processos submetidos à regulação da Agência, em especial os processos que tratam de homologação de alterações tarifárias, conforme determina a Resolução Normativa nº 06/2012<sup>21</sup> da AGERGS. Conforme artigo 10 desta Resolução a audiência pública será facultativa.

No que tange às Consultas Públicas estas têm por objetivo instruir processos de reajuste e revisão tarifária, bem como para receber contribuições acerca de minutas de instrumentos que estabeleçam normas regulatórias. O parágrafo único do Artigo 28 da Resolução Normativa nº 06/2012 aponta que as manifestações recebidas durante o período de consulta pública deverão ser devidamente analisadas pelo órgãos técnicos competentes da AGERGS, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa sucinta no respectivo expediente administrativo. Pode-se concluir que tanto as audiências públicas quanto as consultas públicas parecem não ser vinculantes, ou seja, serem meros mecanismos consultivos.

---

<sup>21</sup> <<http://www.agergs.rs.gov.br/upload/arquivo3882.pdf>> Acesso em 04 de outubro de 2016.

A ouvidoria da AGERGS disponibiliza telefone, email e um formulário de reclamação eletrônico que pode ser preenchido e enviado à agência. Diferentemente da ANEEL o site da AGERGS deixa a desejar em matéria de estrutura de suporte aos cidadãos.

## 2.4 CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO ANEEL/AGERGS

O Convênio de cooperação entre ANEEL e AGERGS está previsto nas Leis de Criação das duas agências reguladoras. Este instrumento permite que a União e o Estado do Rio Grande do Sul associem-se, com o intuito de promover uma descentralização de atividades. O inciso IV do Artigo 3º da Lei 9.427/96 menciona que uma das atribuições da ANEEL é fiscalizar diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica. A AGERGS funciona como um “braço” da ANEEL, sendo que o objetivo principal desse convênio está na garantia de uma melhor fiscalização e em consequência a melhoria da qualidade do serviço público de energia elétrica.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2008), “convênio” é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas.

Para DI PIETRO (2012, p.235-236), “convênio” é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza pra associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas. No convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, troca de conhecimentos e outros. Importante ressaltar que a autora faz menção de que no convênio nem sempre haverá repasse de verbas.

Sendo o convênio esse instrumento mencionado, de mútua colaboração entre as Agências, e a prática da ANEEL de descentralizar algumas de suas funções, foram celebrados quatro<sup>22</sup> Convênios de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS, que são os seguintes:

1. Convênio nº 08/1998;
2. Convênio nº 04/2003;
3. Convênio nº 14/2008;
4. Convênio nº 15/2010.

---

<sup>22</sup> <<http://biblioteca.aneel.gov.br/>> Acesso em 10 de novembro de 2016.

Para melhor compreender as delegações da ANEEL à AGERGS faremos a descrição de cada convênio.

#### **2.4.1 Convênio nº 08/1998**

O Convênio nº 08, assinado em 02 de Dezembro de 1998 foi o primeiro Convênio entre as agências, praticamente um ano após a criação da AGERGS. Assinado pelo então governador Antônio Brito, ao término do seu mandato teve por objeto credenciar a AGERGS para executar atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL. Dentre estas atividades enquadram-se principalmente a fiscalização de serviços e instalações de energia elétrica e apuração e solução de queixas dos consumidores e dos agentes setoriais, em primeira instância, desde que esgotadas as tentativas de acordo com as partes de conflito. A execução dessas atividades está em consonância com o disposto nos termos da Resolução nº 296/98 e ao Plano de atividades e metas (PAM), parte integrante do Convênio.

A Cláusula Terceira relata os direitos e obrigações das partes. Por parte da ANEEL está em repassar à AGERGS parte da receita proveniente da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) <sup>23</sup> e promover a participação da AGERGS nas discussões relativas a projetos e regulamentos e procedimentos que influenciem a execução das atividades descentralizadas. Já a AGERGS deve fornecer relatórios de desempenho das atividades, mantendo infraestrutura adequada e corpo técnico capacitado. Deve também observar estritamente as normas e procedimentos estabelecidos pela ANEEL, mantendo contabilidade específica e separando-a das demais atividades sob sua responsabilidade.

Os recursos financeiros serão provenientes da TFSEE, sendo que o valor para o período de vigência do convênio a AGERGS deve prestar a contrapartida. Os repasses dos recursos financeiros devem seguir o estabelecido no PAM e a prestação de contas por parte da AGERGS. Conforme a Subcláusula Única da Cláusula Sexta é importante destacar que os repasses de recursos financeiros estão vinculados não somente à TFSEE, mas também à Lei Orçamentária Anual (LOA). Com relação ao prazo de vigência do Convênio, as partes assinaram por um prazo de cinco anos, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.

---

<sup>23</sup> Encargo pago pelas próprias concessionárias de energia elétrica.



#### **2.4.2 Convênio nº 04/2003**

Assinado em 01 de Dezembro de 2003 o Convênio de Cooperação 04 foi o segundo entre a ANEEL e AGERGS. O objeto do convênio previa a delegação pela ANEEL de atividades passíveis de descentralização à AGERGS, com o objetivo de prestar um serviço mais ágil e próximo dos consumidores e dos agentes, adaptando suas ações à realidade local.

Assim como o convênio anterior a execução das atividades delegadas estava condicionada ao Plano de Atividades e Metas (PAM) que seria elaborada a cada exercício financeiro onde poderia ser revisado a qualquer tempo para adequação e revisão de atividades.

Os recursos dispendidos neste convênio giram na ordem de R\$ 17.600.000,00 e a liberação dos mesmos de acordo com a Área Financeira da ANEEL. Os repasses serão condicionados à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao recolhimento da Taxa de Fiscalização sobre os serviços de energia elétrica (TFSEE)

O prazo de vigência para esse Convênio foi de cinco anos.

#### **2.4.3 Convênio nº 14/2008**

O Convênio 14/2008 foi assinado em 01 de Janeiro de 2009, tendo como objeto a delegação de atividades passíveis de descentralização pela ANEEL à AGERGS. O plano de atividades e metas, constante na cláusula segunda é o norteador do Convênio que previa prestar um serviço mais ágil e próximo dos consumidores e dos agentes, adaptando suas ações à realidade local.

Os recursos dispendidos neste convênio giram na ordem de R\$ 18.000.000,00 e a liberação dos mesmos de acordo com a Área Financeira da ANEEL, em consonância à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O prazo de vigência para esse Convênio previa o período de cinco anos, mas foi interrompido antes mesmo do seu término, pois a Lei 12.711/2009 modificou a forma dos convênios, pois passaram a ter prazo indeterminado de vigência, bem como não teriam repasses de recursos diretamente pelo convênio, mas sim por contratos de metas.

#### 2.4.4 Convênio nº 15/2010

O Convênio de cooperação<sup>24</sup> em vigência é o de nº 15 de 15 de Dezembro de 2010. O objeto prevê a delegação de competências da ANEEL à AGERGS para execução de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica a serem executadas no âmbito do território do Estado do Rio Grande do Sul, sob o regime de gestão associada dos serviços públicos. Os procedimentos necessários para a delegação de competências da ANEEL aos Estados e ao Distrito Federal para a execução de atividades descentralizadas de serviços públicos estão estabelecidos pela Resolução Normativa nº 417 de 23 de Novembro de 2010, sendo que a delegação de competências somente poderá ser exercida mediante um contrato<sup>25</sup>, que nesses casos são os chamados contratos de metas.

O presente Convênio não envolve repasse de recursos financeiros, estes disponibilizados através de contrato de metas. Estes recursos são oriundos da Taxa de Fiscalização ANEEL.

Apesar dos primeiros convênios de cooperação celebrados entre as agências indicarem um tempo determinado, o convênio atual possui vigência indeterminada, de acordo com o disposto na Cláusula sexta do convênio 15/2010. Observa-se ainda que o item 7.3 da Cláusula Sétima relata que por acordo entre as partes, o contrato de metas continua vigente, mesmo quando extinto o Convênio de Cooperação. Os contratos de metas preveem a vigência de até doze meses, por meio do qual a agência estadual é autorizada a executar as atividades de fiscalização. Os modelos de contrato seguem o padrão adotado pela ANEEL na qual diferenciam apenas as especificidades das fiscalizações. De acordo com o sítio eletrônico da AGERGS, para o ano de 2016 foram firmados quatro contratos de Metas:

- 1) nº 0008/2015-ANEEL - Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE;
- 2) nº 0009/2015-ANEEL - Fiscalização dos Serviços de Geração – SFG;
- 3) nº 0010/2015-ANEEL - Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública - SMA
- 4) nº 0011/2015-ANEEL - Comunicação e Relações Institucionais – SCR.

Estes contratos contêm aspectos inerentes a cada tipo de fiscalização, descrito em cada termo de Referência de Descentralização. Neste termo constam as atividades, os produtos e as metas a serem entregues à ANEEL. Valores de repasse para cada área de fiscalização são

<sup>24</sup> Disponível em:

<[http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/leitura\\_arquivo/arquivos/Conv%C3%AAAnio\\_015\\_2010\\_ANEEL\\_AGERGS.pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/leitura_arquivo/arquivos/Conv%C3%AAAnio_015_2010_ANEEL_AGERGS.pdf)> Acesso em 03 de novembro de 2016.

<sup>25</sup> DI PIETRO (2012, p235) distingue o contrato do convênio, afirmando que os interesses no contrato são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos.

distintos e só será objeto de avaliação se a Agência Estadual atingir índices satisfatórios, sendo requisitos indispensáveis para a configuração do pagamento. Os repasses de recursos são destinados mediante o cumprimento das metas de cada contrato e em cada área de fiscalização, nas concessionárias de energia elétrica do estado do Rio Grande do Sul.

## 2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Concatena-se a instituição das agências reguladoras com a reforma gerencial, uma vez que o resultado direto da Reforma do Estado foi implementado em todos os níveis, seja ele federal, estadual ou municipal. O vocábulo agência reguladora pode conter imperfeições diante de suas características atribuídas pela doutrina jurídica e apesar de ser um campo extremamente vasto ainda requer uma análise mais consistente, pois após vinte anos da criação da ANEEL, ainda não há um marco regulatório capaz de descrever um processo regulatório a contento, em que pese a evolução dos últimos anos.

Ademais, na descentralização das atividades regulatórias como no caso do Convênio de Cooperação ANEEL/AGERGS pode-se perceber semelhanças e diferenças entre os quatro convênios apresentados. É necessário um acompanhamento que legitime esse processo de forma mais robusta e de fato seja benéfico ao cidadão brasileiro, não se configurando apenas como um instrumento formal.

### 3 ANÁLISE

Este capítulo tem por objetivo analisar algumas variáveis que possibilitam demonstrar o grau de efetividade dos convênios de cooperação celebrados entre a ANEEL e a AGERGS. Primeiramente faz-se uma breve explanação da metodologia para coletar os dados da pesquisa. Posteriormente, busca-se analisar a fundo os quatro convênios entre as agências reguladoras, com o intuito de verificar suas diferenças e semelhanças. No terceiro tópico pretende-se examinar a gestão dos recursos humanos, fazendo referência à estrutura adequada e comparando se as agências possuem pessoal suficiente para executar as atividades pertinentes ao setor elétrico. Por fim, o último tópico trata do atendimento ao cidadão através dos canais de comunicação disponibilizados pelas duas agências e se a utilização destes canais pela população é de fácil entendimento.

Diante do exposto, esta análise torna-se relevante por levantar questões que por vezes passam despercebidas pelo cidadão, sendo que o Convênio de Cooperação tem a prerrogativa de ser um instrumento capaz de oferecer maior agilidade na fiscalização e conseqüentemente o bom funcionamento dos serviços públicos de energia elétrica no estado do Rio Grande do Sul.

#### 3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O método de pesquisa para a consecução do presente trabalho foi a de caráter hipotético dedutivo, pois consistiu na busca de levantar hipóteses e conjecturas que pudessem explicar e analisar a efetividade do convênio de cooperação entre a ANEEL e AGERGS.

O trabalho se restringiu a uma pesquisa qualitativa, pois esta não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995).

Procurou-se primeiramente descrever a estrutura da ANEEL e AGERGS, para que depois fosse possível descrever o processo de descentralização da fiscalização do serviço de

energia elétrica, materializado pelos convênios de cooperação, sendo estes um instrumento utilizado praticamente desde o surgimento das Agências Reguladoras Estaduais.

Foram coletados dados primários e secundários. Para os primários os portais da transparência e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), dado que neste último foi elaborado um questionário e enviado para a Superintendência de Recursos Humanos da ANEEL, objetivando informações voltadas à relação entre as agências e principalmente o quadro efetivo de pessoal. Os dados secundários foram obtidos através de relatórios, artigos e documentos disponibilizados nos próprios sítios eletrônicos das agências. Assim a pesquisa ficou retratada como sendo de caráter bibliográfica e documental.

Dessa forma, a análise do Convênio de Cooperação ANEEL/AGERGS tem como principal objetivo avaliar se de fato o convênio cumpre com a sua obrigação principal que é a de tornar mais ágil a fiscalização da energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul e consequentemente oferecer melhores serviços ao cidadão.

### 3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL DOS CONVÊNIOS

Os Convênios de Cooperação entre a ANEEL e as Agências Estaduais constituem-se como instrumentos de apoio nas atividades de fiscalização e gestão associada dos serviços de energia elétrica com o intuito de aproximar os consumidores e cidadãos dos agentes. Quando procura-se descentralizar atividades, pretende-se buscar uma maior autonomia para os órgãos locais e consequentemente uma sinergia e qualidade na prestação dos serviços públicos. Deste modo, o item em questão tem por objetivo analisar os quatro convênios celebrados entre a ANEEL e a AGERGS desde a instituição das duas agências reguladoras e visualizar possíveis diferenças existentes.

A instituição da figura dos convênios de cooperação entre as agências reguladoras surgiu quase que concomitantemente com uma das principais emendas da Reforma Administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso. Como já visto anteriormente, a Emenda Constitucional 19/98 publicada em 04 de junho de 1998 surge como o marco da reforma administrativa e a Nova Gestão Pública, que prega princípio da eficiência no serviço público. Com base nesse propósito esses mecanismos focam primordialmente na fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

Desta forma, o Convênio 08/98 foi assinado em 02 de Dezembro de 1998, quase ao final do mandato do então governador do Rio Grande do Sul Antônio Britto. Importante salientar é que tanto a ANEEL como a AGERGS estavam se estruturando como órgãos de

regulação e fiscalização, portanto, ainda não tinham total capacidade técnica e administrativa para executar suas atribuições. Começava-se a partir deste Convênio uma espécie de “diluição” das atividades da ANEEL para a AGERGS. Para exercer as atribuições que lhe foram concedidas, a AGERGS precisava estar adequadamente estruturada, seja em recursos financeiros e humanos.

O quadro abaixo demonstra uma breve síntese dos principais itens que regem a formalização dos convênios.

**Quadro 4 - Comparativo dos Convênios**

<b>CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO ANEEL/AGERGS</b>				
<b>Número</b>	<b>08/1998</b>	<b>04/2003</b>	<b>14/2008</b>	<b>15/2010</b>
<b>Data de assinatura</b>	02 de dezembro de 1998	01 de dezembro de 2003	01 de janeiro de 2009	15 de dezembro de 2010
<b>Objeto</b>	Execução pela AGERGS de atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL	Delegação de atividades passíveis de descentralização	Delegação de atividades passíveis de descentralização	Delegação de competências; atividades de regulação, controle e fiscalização
<b>Exercício da competência</b>	PAM	PAM	PAM	Contrato de metas
<b>Recursos financeiros</b>	Com repasses de recursos	Com repasses de recursos	Com repasses de recursos	Com repasses de recursos a partir de cada contrato
<b>Valor</b>	13.584.640,00	17.600.000,00	18.000.000,00	-
<b>Legislação</b>	Resolução ANEEL 296/98	Resolução ANEEL 296/98; Norma ANEEL 002	Resolução ANEEL 296/98; 276/2007 - Norma ANEEL 003	Resolução Normativa nº 417 de 2010
<b>Vigência</b>	5 anos	5 anos	5 anos	Prazo indeterminado

Fonte: elaborada pelo próprio autor com base nos Convênios de Cooperação.

Como pode ser visto o objeto dos quatro convênios, o quesito talvez mais importante, possui particularidades que dão margem a várias interpretações. A descrição dos objetos fala em executar atividades complementares, atividades passíveis de descentralização, atividades de regulação, fiscalização e controle. Tendo a ANEEL, a prerrogativa de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica, a AGERGS por ser uma agência reguladora deveria ter as mesmas condições. Mas na prática essa premissa não acontece pelo simples fato de que a AGERGS não tem o poder de regular matéria de competência da agência federal, além de ser uma agência multissetorial. Um exemplo que deixa claro esta situação é o fato da AGERGS

não ter competência para definir as tarifas das concessionárias de energia. Ela serve como apoio para fiscalizar os agentes setoriais no que tange aos serviços, ou seja, pode ser enquadrada como uma “pseudo” agência reguladora. Neste contexto cabe inferir que o modelo de agência reguladora proposto no Brasil contém imperfeições na sua essência.

O plano de atividades e metas (PAM) está previsto nos três primeiros convênios, com exceção do último de nº 15/2010, que tem o exercício da competência pautada pelos contratos de metas. Esse plano traça todas as diretrizes que o Convênio deve seguir visando garantir o bom andamento das atividades sendo que é elaborado a cada exercício financeiro e podendo ser revisado a qualquer tempo. O PAM é balizador para a execução do convênio, ou seja, sem que ele esteja devidamente aprovado entre as partes, a AGERGS pode ser apontada pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), Tribunal de Contas do Estado e pela Procuradoria Geral da ANEEL. Conforme ofício nº 0453/2004 – DG encaminhado pela AGERGS à Superintendência de Relações Institucionais – SRI/ANEEL foi relatado que para o ano de 2004 ainda não havia sido aprovado o Plano de atividades, o que ocasionou a suspensão temporária dos contratos de terceiros, fato que motivou a manutenção das atividades que não podem ser interrompidas e que possam ser executadas por pessoal próprio da AGERGS. Nota-se através disso que o planejamento adequado torna-se fundamental e requer atenção por parte da ANEEL, para que não prejudique o andamento do convênio.

No que tange aos recursos financeiros, assim como no PAM, os três primeiros convênios contam com repasses de recursos. Estes repasses estão condicionados ao estabelecido no PAM (convênio 08/1998), às orientações da área financeira da ANEEL (convênio 04/2003), às orientações da área financeira da ANEEL em consonância com a LOA e LRF (convênio 14/2008). Detalhe para este convênio que já utiliza os mecanismos orçamentários que servem de parâmetro para um maior controle dos gastos, o que impacta diretamente na continuidade do convênio caso o Governo Federal determine o corte na peça orçamentária. Dentre os valores totais acordados entre as partes, a AGERGS precisa oferecer uma contrapartida.

Verifica-se no quadro abaixo a evolução do percentual de repasse da ANEEL diante da queda do percentual de contrapartida da AGERGS.

**Quadro 5 - Repasse ANEEL X Contrapartida AGERGS**

<b>Convênio</b>	<b>08/1998</b>	<b>%</b>	<b>04/2003</b>	<b>%</b>	<b>14/2008</b>	<b>%</b>
Repasse ANEEL	9.837.079,00	72%	14.100.000,00	80%	15.500.000,00	86%
Contrapartida AGERGS	3.747.561,00	28%	3.500.000,00	20%	2.500.000,00	14%
<b>VALOR TOTAL CONVÊNIO</b>	<b>13.584.640,00</b>	100,00%	<b>17.600.000,00</b>	100,00%	<b>18.000.000,00</b>	100,00%

Fonte: elaborada pelo próprio autor com base nos Convênios de Cooperação.

Observa-se que a relação entre o que a ANEEL e a AGERGS dispendem é inversamente proporcional. Enquanto que o valor da primeira cresceu a cada novo convênio, o valor da outra decresceu. Neste sentido é possível conjecturar o interesse da ANEEL no fortalecimento da gestão associada, oferecendo condições à agência estadual para que ela desempenhe as atividades de forma a qualificar a fiscalização dos agentes setoriais. No entanto, essa descentralização soa muito mais como incapacidade da ANEEL em executar suas atribuições do que propriamente tornar a fiscalização mais ágil.

Com relação ao prazo de vigência, os convênios 08/1998, 04/2003 e 14/2008 previam o prazo de cinco anos, podendo ser aditivados se fosse necessário. Diferentemente do contrato 15/2010 em vigor, que prevê o prazo indeterminado. Neste ponto surge a discussão se os convênios de cooperação entre entes da Administração Pública podem ter prazo indeterminado. Resgatando o Art. 116, inciso VI da Lei 8.666 de 1993 que fala da descentralização de atividades, define que o convênio deve ter previsão de início e fim do objeto. Sendo o objeto parte imprescindível do convênio, subtede-se que o prazo de vigência deve ser determinado em um espaço de tempo. Contudo, o Art. 20, parágrafo 3º, inciso III da Lei 12.111 de 2009 determina que o Convênio de Cooperação deve estar vinculado ao Contrato de Metas e atrelado a um período indeterminado. Esta indefinição gera uma série de pareceres da doutrina jurídica, e ainda não há um posicionamento claro a respeito.

Por fim, verifica-se que as diferenças dos convênios geram inconsistências capazes de prejudicar o fluxo normal dos processos de fiscalização.



### 3.2 GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Quando do surgimento da ANEEL como a primeira agência reguladora, de certa forma criada às pressas na Reforma Gerencial após as privatizações das empresas de energia elétrica, o vasto escopo de atividades descritas na Lei nº 9.427/96 e a complexidade dos novos processos inseridos na Administração Pública Brasileira requeriam um corpo técnico qualificado e compatível, que fizesse frente às inúmeras demandas que se avizinhavam. No entanto, não houve o atendimento necessário a este quesito.

O primeiro concurso realizado no ano de 2004 não contemplou todas as vagas previstas, gerando um déficit de recursos humanos à agência. Ressalta-se o longo período (1996 a 2004) que a agência ficou sem definição de quadro efetivo de pessoal. Ademais, o número de servidores para cada função na ANEEL foi concretizado somente após a promulgação da Lei nº 10.871/2004, mesmo ano do primeiro concurso. Percebe-se o pouco caso dado ao corpo técnico da ANEEL, o que é possível inferir que a criação da agência era um mero subterfúgio para consolidar a lógica de mercado. Não obstante, a criação das agências estaduais como a AGERGS logo em seguida, reflete o problema da ANEEL em desempenhar as atribuições a ela designada. É de se questionar, portanto, o real intuito da ANEEL em celebrar o Convênio de cooperação para descentralizar funções para a AGERGS. Nota-se que o motivo principal não é somente prestar um serviço mais ágil, mas sim porque a falta de pessoal é um problema constante desde a criação da Agência Nacional.

Outros dois concursos foram realizados posteriormente pela ANEEL, um em 2006 e outro em 2010. Contudo, devido às vacâncias, exonerações, aposentadorias e outros desligamentos, o quadro previsto não foi totalmente preenchido.

Como pode ser visto, já são seis anos desde o último concurso realizado pela ANEEL. O diagnóstico<sup>26</sup> de recursos humanos das Agências Reguladoras, realizado em março de 2013 pelo consultor James Giacomoni já apontava que em médio e longo prazo, o quadro efetivo da ANEEL seria insuficiente. Isto fica claro no quadro 04 abaixo, onde demonstra-se o déficit dos cargos efetivos da ANEEL.

---

<sup>26</sup> Vide em: <<http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/trabalhos-de-consultoria/diagnostico-da-alocacao-dos-quadros-efetivos-comissionados-e-terceirizados-das-agencias-reguladoras-federais>> Acesso em 04 de outubro de 2016.

**Quadro 6 – Cargos efetivos da ANEEL**

<b>Cargo</b>	<b>Quantidade de cargos preenchidos</b>	<b>Lei nº 10.871/2004</b>	<b>Déficit</b>
Analista Administrativo	161	200	19,50%
Especialista em Regulação	336	365	7,95%
Técnico Administrativo	123	200	38,50%
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>765</b>	<b>18,95%</b>

Fonte: SRH/ANEEL

Atualmente, o déficit de pessoal na ANEEL é de 18,95%. Constata-se que em termos percentuais pode ser considerado teoricamente um valor baixo, mas se analisado a partir da ótica da eficiência do serviço público, premissa básica da Administração Pública Gerencial, prejudica a agilidade dos processos.

No contexto da descentralização e conforme as exigências impostas pelos convênios, mais especificamente nos Planos de atividades e metas, a AGERGS deveria ter quadro de pessoal qualificado e adequado para receber as atividades. Porém, desde o credenciamento da relação bilateral entre as agências (convênio 08/1998), evidencia-se este problema. A título de exemplo, uma boa parte de profissionais que compuseram o quadro da AGERGS foi oriunda da antiga Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul. Dado o fato que esses profissionais deveriam ser realocados em atividades compatíveis às quais exerciam, é no mínimo incoerente alocá-los em atividades tão específicas como a área de energia elétrica, sem contar na inexperiência em matéria de regulação. Ainda, o primeiro concurso da AGERGS foi realizado em 1999, dois anos após a criação da agência, o que prejudicou ainda mais os trabalhos.

Atualmente, de acordo com o quadro 7, evidencia-se um déficit global de servidores ainda maior do que a ANEEL, de 34,48%.

**Quadro 7 - Cargos Efetivos da AGERGS**

<b>Cargo</b>	<b>Quantidade de cargos preenchidos</b>	<b>Lei nº 13.344/2010</b>	<b>Déficit</b>
Técnico Superior	39	66	40,91%
Auxiliar Técnico	18	21	14,29%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>87</b>	<b>34,48%</b>

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=IOpor7XC1%2fBTsxX0qEheSVJBHdPNvdURKJ8JgEYNPvc%3d>> Acesso em 14 de novembro de 2016.

Destaca-se o déficit no cargo de técnico superior que perfaz 40,91%. O cargo em questão é o responsável por realizar as atividades inerentes à regulação e fiscalização, por isso o percentual relatado é extremamente alto. Cabe destacar que a AGERGS é uma Agência Multisetorial, portanto não detém somente o serviço delegado de energia elétrica, o que torna um agravante para execução de todas as suas atribuições. O último concurso da AGERGS foi realizado em 2013, ou seja, a exemplo da ANEEL carece de reposição no seu quadro de servidores.

Ao analisar os dois quadros das agências pode-se perceber claramente que o déficit de pessoal na AGERGS é quase que o dobro da ANEEL. Isto demonstra que a essência dos objetos dos Convênios de Cooperação em prestar um serviço mais ágil e próximo dos consumidores via Agência Estadual não possui prerrogativas suficientes para a consecução neste quesito. Ademais, a ANEEL não possui Unidades Regionais de atendimento, o que poderia facilitar o estreitamento com as agências estaduais.

### 3.3 CENTRAL DE ATENDIMENTO

Um dos principais mecanismos de apoio das Agências Estaduais no convênio estabelecido com a ANEEL figura o atendimento que estas devem oferecer para que os cidadãos e consumidores possam de alguma forma relatar reclamações, dúvidas, sugestões referentes às distribuidoras de energia elétrica. Por exemplo, no caso de interrupção da energia elétrica, onde os canais de comunicação com a empresa prestadora do serviço esteja congestionado, e o usuário não consiga realizar o contato, ou ainda, se o reestabelecimento da energia não tiver sido efetivado. A dúvida que fica é qual o fluxo que deve ser seguido pelo usuário, pela via da agência estadual (AGERGS) ou diretamente para a ANEEL. Isto nem sempre fica claro à população.

O sítio eletrônico da ANEEL deixa claro que o fluxo para registrar algum tipo de problema em primeira instância é a distribuidora e posteriormente a ANEEL. No site da AGERGS consta um número para ligações gratuitas (0800) e um “link” que redireciona para a página de internet da ANEEL. Neste sentido, é possível inferir que a segunda instância para contato do usuário é a Agência Nacional. Porém, o contrato de metas 0010/2015, vinculado ao convênio de cooperação vigente, é taxativo em seu objeto ao referendar a execução descentralizada das atividades complementares da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA). Depreende-se dessa questão que a AGERGS deveria, por questões contratuais, ter uma maior participação para a

solução dos problemas atinentes ao setor de energia, sendo um canal intermediário entre a distribuidora de energia e a ANEEL, o que corrobora ainda mais para a efetividade do convênio de cooperação.

Para piorar esse cenário, o Decreto nº 8.700, de 30 de março de 2016 dispôs sobre o corte orçamentário realizado pelo governo federal, que afetou, entre outros, o orçamento do Ministério de Minas e Energia, e consequentemente, o da própria ANEEL. Em razão disso, o convênio entre a ANEEL e AGERGS foi suspenso por um período 45 dias, a partir de 06 de maio de 2016, o que ocasionou a descontinuidade dos serviços de fiscalização e ouvidoria. Esta descontinuidade implicou na suspensão dos canais de comunicação do consumidor, que dispunha de telefone, chat on-line e 0800 das Agências Estaduais Conveniadas. Importante relatar que o contato, poderia ser feito somente por formulário disponível no sítio da ANEEL ou ainda mediante Correspondência para a SMA, o que torna o processo moroso diante da necessidade do cidadão em resolver de forma breve suas solicitações. Os serviços de teleatendimento ao consumidor foram retomados em 20 de junho de 2016 e automaticamente o convênio foi restabelecido.

Como relatado anteriormente, os convênios podem a qualquer momento sofrer interrupções, pois estão atrelados fundamentalmente por questões orçamentárias. A incerteza jurídica é prejudicial para a efetividade dos convênios, mas independente disso, fica obscuro o processo de ouvidoria das agências, tanto em nível federal como estadual, uma vez que a agência estadual é para ser uma espécie de apoio à ANEEL. A premissa de tornar os processos de regulação e fiscalização muito mais ágeis, não vem ocorrendo a contento, pois a ANEEL e AGERGS deixam a desejar no cumprimento do convênio, o que gera dúvidas para a população e, além disso, não contribui para a melhoria da qualidade do serviço público prestado.

### 3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Diante do exposto neste capítulo, os Convênios de Cooperação entre a ANEEL e a AGERGS são mecanismos ratificados pela legislação brasileira como importantes aliados na busca da melhoria da gestão dos serviços públicos de energia elétrica.

Porém, quando analisados de forma minuciosa contém uma série de imperfeições, que colaboram no sentido de levantar dúvidas quanto à efetividade dos mecanismos. Um ponto que merece atenção é a autonomia que a AGERGS deveria ter perante a ANEEL.

Praticamente todas as diretrizes são oriundas da agência federal, o que inviabiliza muitas vezes da AGERGS participar na construção dos processos.

Outro item que merece ser analisado é a questão da falta de pessoal qualificado para exercer as funções de regulação e fiscalização. Percebe-se que não há muita preocupação por parte da gestão em ajustar esse quesito, pois a descentralização das atividades de fiscalização dos serviços públicos são repassadas às agências estaduais, sendo a energia elétrica de grande relevância ao desenvolvimento do país.

No que tange aos direitos dos cidadãos e consumidores o acesso facilitado aos telefones e centrais de atendimento requerem informações mais precisas de como deve-se proceder em momentos de extrema urgência. Assim, o Convênio de Cooperação pode contribuir para que a sociedade saiba o fluxo correto e consiga exercer seus direitos com mais facilidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referencial teórico para realizar o trabalho foi de suma importância para entender as implicações que esses acontecimentos propuseram na Administração Pública Brasileira, desde a globalização, o movimento neoliberal se consolidando na Reforma Gerencial. Além disso, entender que todas as mudanças implementadas neste arcabouço segue, antes de tudo, uma vontade política, com premissas muitas vezes rasas de um Estado ineficiente, passando serviços públicos aos entes privados.

Assim, as agências reguladoras criadas para auditar os agentes setoriais são “cópias” de modelos instituídos em países considerados desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra. Ao serem implementadas ao ordenamento jurídico brasileiro foram desvirtuadas, ocasionando imperfeições no modelo.

Diante das informações coletadas e analisadas, não existe apenas um motivo pelo qual o convênio não cumpre com a tarefa de tornar mais ágil a fiscalização dos serviços de energia elétrica no Rio Grande Sul. Fatores relacionados à inconsistência jurídica dos convênios e contratos, o déficit de pessoal nas agências, a falta de autonomia das AGERGS, ausência de campanhas de esclarecimento da população no tocante aos seus direitos interferem diretamente para que o Convênio de Cooperação ainda não seja efetivo para a melhoria da prestação do serviço de energia elétrica. Dentre estas questões levantadas, a que de certa forma causa mais preocupação é o déficit de pessoal e ainda a qualificação necessária para exercer funções tão complexas como a regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica. A demora em realizar concursos públicos propiciou que a gestão disponibilizasse um corpo técnico que não tinha conhecimento sobre as atribuições de uma agência reguladora, o que prejudicou consideravelmente a sinergia entre os convênios de cooperação. À medida que se ajustou essa lacuna, o serviço melhorou, contudo ainda insuficiente. Não obstante, a proliferação de agências reguladoras nos anos 2000 e o conflito entre agências de cunho unisetorial e multisetorial gerou um descompasso, provocando a falta de especialização para atender às funções inerentes ao setor de energia elétrica.

É relevante aclarar que o presente trabalho não teve como propósito exaurir com o tema, mas sim proporcionar uma reflexão sobre todas as variáveis que consolidaram o modelo gerencial de Administração Pública. Fica como sugestão para futuros trabalhos neste tema uma abordagem mais técnica que possibilite auferir por indicadores os serviços oriundos das Agências Reguladoras.

Por fim, esta pesquisa possibilitou conhecer mais sobre os Convênios de Cooperação entre ANEEL e AGERGS no tocante à energia elétrica, verificando que esses convênios ainda necessitam de aprimoramentos para de fato se consolidar como um mecanismo efetivo na prestação do serviço público de forma descentralizada. Além disso, o Convênio de Cooperação não deve ser um instrumento meramente formal, mas sim que atenda ao interesse público. Nesse sentido, é recomendável que haja mais participação da sociedade civil, tanto na elaboração, quanto no monitoramento desses Convênios.

Ademais, também é importante registrar que a prática dos convênios com agências reguladoras estaduais não deve ocorrer sem que essas instituições efetivamente possam contribuir para a regulação. Do contrário, seguirão sendo formas de desonerar a ANEEL da sua competência originária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Convênio de Cooperação ANEEL/AGERGS nº 15/2010.** Disponível em: [http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/leitura\\_arquivo/arquivos/Conv%C3%AAnio\\_015\\_2010\\_ANEEL\\_AGERGS.pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/leitura_arquivo/arquivos/Conv%C3%AAnio_015_2010_ANEEL_AGERGS.pdf)> Acesso em: 03 de novembro de 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.42, nº 03, 1999, p.421-452.

ALVIM, Valdir. **Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais.** Revista Katálysis, 2004, 7.1: 99-110.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (organizadores). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p.09-23.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e Precarização numa Ordem Neoliberal. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs). **A Cidadania negada – Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho.** São Paulo: Cortez, 2001, p.36-46.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BARROSO, Luis Roberto. Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-312, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445/45191>>. Acesso em: 23 de agosto de 2016.

BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Ed. Xamã, 1999.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.700, de 30 de março de 2016.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Decreto/D8700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8700.htm)>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm)>. Acesso em 05 de novembro de 2016.



\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 06, de 15 de agosto de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm)>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 07, de 15 de agosto de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm)> Acesso em 05 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 24 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 23 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.491 de 09 de setembro de 1997.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 24 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm#art24p](https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm#art24p)>. Acesso em 09 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Agência Nacional de Energia Elétrica.** Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=7&idPerfil=3>> Acesso em 16 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 16 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DESPED.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM)>. Acesso em 24 de maio de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 04, Outubro / Dezembro, 1999, p.05-29.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados**. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, 2014, 50.4: 5-29.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? In: Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 18, 1990, Brasília. Pesquisa e Planejamento Econômico, abr. 1991, v. 21, n. 1, p. 3-23.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit Democrático das Agências Reguladoras Brasileira**. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, UFSC, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parcerias Público-Privadas e outras formas**. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FARIA, José Eduardo. Introdução. In: FARIA, José Eduardo (Organizador). **Regulação, direito e democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p.07-11.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, 1995, 35.2: 57-63.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **As Agências Reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, mai/jun/jul de 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com>> Acesso em: 24 de maio de 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica** / Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi. São Paulo: Atlas, 1985.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

NUNES, Edson de Oliveira, et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil. Inovação e Continuidade no Sistema Político-institucional.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

OSZLAK, Oscar. Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. In: **Política y gestión pública**, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.139-193.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. Globalização: notas sobre um conceito controverso. Disponível em: <<https://dogmaseenigmas.files.wordpress.com/2012/12/prado-2000.pdf>> 2001. Acesso em: 21 maio 2016.

RAMPINELLI, Waldir José. 2001. A globalização e as privatizações. In: FERREIRA, Alceu Conceição e ALVIM, Valdir (Organizadores). **A trama da privatização – a reestruturação neoliberal do Estado.** Florianópolis: Insular, 2001, p.13-27.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 10.931, de 09 DE Janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>> Acesso em 24 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997.** Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010931&idNorma=28&tipo=pdf>> Acesso em 27 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.942 de 26 de março de 1997.** Cria o Quadro de Pessoal da Agencia Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www3.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010942&idNorma=223&tipo=pdf>> Acesso em 27 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 39.061 de 27 de novembro de 1998.** Aprova o Regimento Interno da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=5209&hTexto=&Hid\\_IDNorma=5209](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=5209&hTexto=&Hid_IDNorma=5209)> Acesso em 27 de setembro de 2016.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto D.. O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. **Revista de Ciências da Administração**,

Florianópolis, p. 43-59, jan. 1998. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7986>>. Acesso em: 24 maio 2016.

SCHILLING, Voltaire. **Globalização, ontem e hoje.** Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/atualidade/globalizacao.htm>>. Acesso em 23 de maio de 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios.** São Paulo: Futura, 2002.

THERBORN, Göran. **Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento.** Sociologias, Porto Alegre, n. 6, p. 122-169, Dec. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151745222001000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222001000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24 de outubro de 2016.

## ANEXO I – QUESTIONÁRIO

1. Quantos servidores a ANEEL possui atualmente?

Segue quadro com a descrição do quadro de pessoal da ANEEL (referência: 24/10/2016).

**Quadro de Pessoal  
da ANEEL**

<b>Tipo</b>	<b>Qtd.</b>
Efetivo	620
Qd Específico	19
Comissionado	38
Descentralizado	31
Requisitado	9
<b>Total</b>	<b>717</b>

2. Como é composto o quadro de cargos da ANEEL?

De acordo com a Lei nº 10.871/2004, o quadro de pessoal efetivo da ANEEL é composto por Analista Administrativo, Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia e Técnico Administrativo. Além disso, a Agência conta com servidores do quadro específico, os quais foram redistribuídos à ANEEL; servidores comissionados, que não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal; e servidores requisitados ou descentralizados, que possuem vínculo com outros órgãos ou entidades.

3. Quantos servidores efetivos estão alocados por cargo?

Segue o quadro de pessoal efetivo da Agência, bem como o quantitativo previsto na Lei nº 10.871/2004:

<b>Cargo</b>	<b>Qtd. Cargos preenchidos</b>	<b>Lei nº 10.871/2004</b>	<b>Déficit</b>
Analista Administrativo	161	200	19,50%
Especialista em Regulação	336	365	7,95%
Técnico Administrativo	123	200	38,50%
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>765</b>	<b>18,95%</b>

4. Quantos servidores estão alocados por Superintendência de Fiscalização?

Segue o quantitativo de servidores por unidade (referência: 24/10/2016)

- Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE): 52 servidores;

- Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG): 37 servidores;
- Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF): 47 servidores.

5. Há servidores da ANEEL lotados no estado do Rio Grande do Sul?

A ANEEL possui sede apenas em Brasília, onde ficam lotados os seus servidores.

6. O número atual de servidores da ANEEL é suficiente para o desempenho das atividades da agência? Em caso negativo, quantos servidores e em quais áreas é necessário aumento do efetivo?

Atualmente, o déficit de pessoal é de 18,95% em relação ao quantitativo previsto na Lei nº 10.871/2004. A Agência já solicitou autorização para realização de concurso público ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), porém não há previsão de realização de um novo certame.

7. Como ocorre o fluxo de fiscalização entre ANEEL, AGERGS e consumidor?

A ANEEL desenvolve um planejamento das fiscalizações a serem realizadas no ano, solicita contribuições da AGERGS, e informa o que será realizado pela Agência Estadual. Todo processo de fiscalização é feito pela AGERGS. Contudo a ANEEL presta apoio técnico permanente na execução do processo de fiscalização.

8. Sendo a AGERGS uma agência conveniada, a mesma possui autonomia para aplicar multas?

Sim, a Agência possui a mesma prerrogativa das áreas de fiscalização da ANEEL e todos seus processos são deliberados em última instância pela Diretoria Colegiada.

9. Qual o número de autos de infração às concessionárias de energia pela ANEEL e AGERGS no período de 1997 a 2016?

SFE: 112 (é o que há registrado no sistema)

SFF: não houve nenhum Auto de Infração emitido na parte econômica e financeira pela AGERGS.

10. Quantos servidores da ANEEL atuam no convênio com a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)? Quantos de forma exclusiva? Em que localidades?

De forma EXCLUSIVA nenhum. Há um número imenso de servidores, de diversas áreas, que prestam apoio de diversas formas à todas agências estaduais conveniadas, não só à AGERGS.

11. Quantos servidores da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) atuam no convênio com a ANEEL? Quantos de forma exclusiva? Em que localidades?

<b>Superin- tendência</b>	<b>N.º de Servidores</b>	<b>Compar- tilhamento</b>	<b>Quantitativo de Compartilhamento</b>
SFE	5	SFG	5
SFG	6	SFE	5
SMA	5	-	0
SCR	1	SFE, SFG,SMA	1

Atuam diretamente no Convênio com a ANEEL 11 (onze) servidores da AGERGS. Oito desses servidores atuam de forma exclusiva e os demais com dedicação superior a 80%. A atuação é em todo o Estado do RS e os servidores têm como base a sede da AGERGS em Porto Alegre.